# UNIVERSITA' LUISS GUIDO CARLI

## FACOLTA DI GIURISPRUDENZA

ANNO ACCADEMICO 2006-2007

CATTEDRA DI DIRITTO AMMINISTRATIVO (PROF. AVV. SALVATORE ALBERTO ROMANO)

## SEMINARIO FACOLTATIVO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO DELLO SPORT (AVV. ENRICO LUBRANO)

DISPENSA DI DIRITTO AMMINISTRATIVO DELLO SPORT (MATERIALE DIDATTICO AD USO DEGLI STUDENTI)

A cura di Enrico Lubrano

## DIRITTO AMMINISTRATIVO DELLO SPORT

#### **INDICE**

## I. PARTE PRIMA: PROFILI ISTITUZIONALI GENERALI.

- 1. I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale dalle origini fino alla legge n. 280/2003;
- 2. L'ordinamento giuridico del giuoco calcio.

## II. PARTE SECONDA: QUESTIONI SPECIFICHE.

- 3. Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia: la FIGC si adegua;
- 4. Ammissione ai campionati di calcio e titolo sportivo: un sistema da rivedere?!;
- 5. La pregiudiziale sportiva e il ruolo della Camera di Conciliazione del CONI: un sistema da riformare?!.

n.b.: i capitoli nn. 1 e 2 sono tratti dal testo "L'ordinamento giuridico del giuoco calcio" di E. Lubrano, Istituto Editoriale Regioni Italiane s.r.l., Roma – 2004; i capitoli nn. 3, 4 e 5 sono articoli di E. Lubrano pubblicati su riviste giuridiche cartacee e telematiche (in particolare, l'articolo di cui al capitolo n. 3 è stato pubblicato prima sulla rivista telematica www.globalsportslaw.com e poi sulla relativa "Rivista di Diritto ed Economia dello Sport", n. 2/2005; l'articolo di cui al capitolo n. 4 è stato pubblicato sulla Rivista "Analisi giuridica dell'Economia" n. 2/2005, intitolata "Il calcio professionistico: evoluzione e crisi tra 'football club e impresa lucrativa", Ed. Il Mulino; l'articolo di cui al capitolo 5 è stato pubblicato sulla Rivista "Diritto dello Sport" n. 1/2007).

Tutti i diritti sono riservati.

#### CAPITOLO I

### I RAPPORTI TRA L'ORDINAMENTO SPORTIVO E L'ORDINAMENTO STATALE DALLE ORIGINI FINO ALLA LEGGE N. 280/2003

Sommario: Introduzione – I. L'ordinamento sportivo come ordinamento settoriale. – 1. L'ordinamento giuridico nella sua evoluzione storica. – 2. Lo Stato e gli ordinamenti settoriali. – a) Gli ordinamenti settoriali come espressione di associazionismo. – b) La supremazia del potere statale. – c) L'autonomia degli ordinamenti settoriali. – d) Il conflitto tra l'autonomia settoriale e la supremazia statale. – 3. Il fenomeno sportivo come ordinamento giuridico settoriale. – 4. Il rapporto tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale. – II. Il rapporto tra ordinamento sportivo e giustizia statale. – 1. Il vincolo di giustizia ed il diritto alla tutela giurisdizionale statale. – 2. Gli atti federali impugnabili al giudice statale. – a) Gli atti federali di carattere provvedimentale. – 3. Il problema dell'esecuzione delle decisioni dei giudici statali. – 4. La legge 17 ottobre 2003, n. 280. – a) Principi generali. – b) Oggetto del sindacato giurisdizionale amministrativo. – c) La competenza territoriale esclusiva del T.A.R. Lazio con sede in Roma. – d) Disposizioni processuali specifiche. – Conclusioni

#### Introduzione

Il rapporto tra l'ordinamento sportivo e la giustizia statale, oggi ancora controverso sotto diversi profili, costituisce soltanto una delle espressioni del più ampio rapporto tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale: per capire, dunque, come si possa giungere a parlare di rapporto controverso, o in alcuni casi addirittura di conflitto, tra l'ordinamento sportivo e la giustizia statale (cfr. poi seconda parte), è preliminarmente necessario capire come possa essere possibile che, nell'ambito dell'ordinamento statale, alcuni fenomeni associativi di particolare complessità (tra i quali il fenomeno sportivo) vengano ad assumere valenza di "ordinamento giuridico settoriale", autonomo dall'ordinamento giuridico statale (cfr. prima parte).

#### I. L'ordinamento sportivo come ordinamento settoriale

Preliminarmente, ancora prima di affrontare direttamente l'argomento relativo al fenomeno associazionistico sportivo ed al suo in-

quadramento in termini di ordinamento giuridico settoriale, si ritiene opportuno un chiarimento della nozione di "*ordinamento giuridico*", così come essa è stata definita dalla dottrina nella sua evoluzione storica dalle origini fino ai nostri giorni <sup>(1)</sup>.

#### 1. L'ordinamento giuridico nella sua evoluzione storica.

1.1. In una prima fase storica, si afferma in dottrina la teoria c.d. "normativista" (Kelsen, "La teoria pura del diritto"), secondo la quale il diritto è norma e l'ordinamento giuridico è esclusivamente un insieme di norme, coincidente con l'ordinamento normativo: secondo tale impostazione la validità della norma (e dell'ordinamento inteso come insieme di norme) è indipendente dalla "effettività" o reale efficacia della stessa, e consiste nella sua "positività", nel senso ristretto di essere posta e convalidata dall'ordinamento (2).

<sup>(1)</sup> Cfr. tra gli altri, Barillari, Considerazioni sulla dottrina dell'ordinamento giuridico, Scritti Giuridici in onore di Santi Romano, I, Padova 1940; Bentivoglio, Ordinamento giuridico e sistema di diritto, Riv. trim. dir. pubblico 1976, 873 ss.; Bobbio N., Teoria dell'ordinamento giuridico, Torino 1960; Bonucci, Ordinamento giuridico e Stato, Riv. di dir. pubblico e p. a. in Italia, 1920, XII, pt. I, 97 ss.; Carnelutti F., Appunti sull'ordinamento giuridico, Riv. dir. proc., 1964, 361 ss.; Catania A., Argomenti per una teoria dell'ordinamento giuridico, Napoli, Iovene, 1976; Crisafulli V., Sulla teoria della norma giuridica, Roma 1985; Meneghelli R., Validità giuridica nel normativismo e nell'istituzionalismo, Dir. e società, 1991, 1, e dello stesso Autore, Di alcune applicazioni del concetto di validità giuridica nel normativismo e nell'istituzionalismo, Dir. e società, 1991, 381; Piovani, Normativismo e società, Napoli 1949; Riccobono F., Idealismo e istituzionalismo nella cultura giuridica italiana del Novecento, Riv. trim. dir. e proc. civ., 1981, 877; Tarantino A., Dell'istituzionalismo – Ancora sui precedenti dottrinali di Santi Romano, Materiali storia cultura giur., 1981, 169.

<sup>(2)</sup> 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, Digesto civ., UTET Torino, 1998; Sagnotti S. C., La filosofia del diritto tra normativismo e metaetica secondo Gaetano Carcaterra; Bongiovanni G., Reine rechtslehere 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 Kensen e Carl Schmitt., Riv. internaz. filosofia diritto, 1996, 256; De Aloysio F., *Kelsen e il giuspositivismo – Un'affinità ipotetica*, Riv. internaz. Filosofia 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. 1993, fasc. 3, 33; Ros-SELLI F., L'attività giurisdizionale nella teoria di Kelsen, Riv. dir. civ., 1991, I,

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

Santi Romano individua, così, quali elementi necessari per configurare un ordinamento giuridico, oltre a quello della normazione, altri due elementi, che definisce "materiali": in primo luogo, "la società", come unità concreta, distinta dagli individui che in essa si comprendono, legata indissolubilmente all'ordinamento giuridico, come dimostrato dal brocardo "ubi societas, ibi ius" e dal suo reciproco "ubi ius, ibi societas"; in secondo luogo "l'ordine sociale", sotto il

<sup>153;</sup> 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; Матерати 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 teorie 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; Воввю N., Kelsen e il problema del potere, Riv. internaz. filosofia diritto, 1981, 549.

<sup>(3)</sup> Secondo l'impostazione "istituzionalista", l'insufficienza della nozione di diritto come esclusivo insieme di norme si manifesta in tutta la propria evidenza allorquando 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 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". Per un approfondimento sulla teoria istituzionalista si veda Modugno F., voce "Istituzione" sull'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 "genossenchafttheorie" di Otto von Gierke come fonte primaria della teoria generale del diritto di Santi Romano, Materiali storia cultura giur., 1979, 65,

quale l'autore ricomprende ogni elemento organizzativo extragiuridico  $^{(4)}$ .

Perciò l'ordinamento, prima ancora di essere norma (intesa come regola di uno o di una serie di rapporti sociali in ogni caso concretamente delimitati), è "*organizzazione, struttura, posizione della società stessa*" e perciò regola di tutti i rapporti sociali astrattamente e potenzialmente immaginabili nella società stessa.

Data questa compenetrazione, questo nesso di reciproca dipendenza funzionale tra diritto e società, tra momento normativo e momento sociale, l'unico concetto esauriente per definire l'ordinamento giuridico, nella sua complessità ed al tempo stesso unitarietà, appare a Santi Romano il concetto di Istituzione: "ogni ordinamento giuridico è perciò un'Istituzione e viceversa ogni Istituzione è un ordinamento giuridico: l'equazione tra i due concetti è necessaria ed assoluta" (5).

1.3. Pur senza rinnegare, ma anzi ampliando, la teoria di Santi Romano, autorevoli seguaci della teoria stessa (Cesarini Sforza) (6) hanno

<sup>(4)</sup> Il momento normativo, pertanto, conclude Santi Romano, può essere considerato elemento dell'ordinamento giuridico, ma non può senz'altro esaurirlo: a conferma di ciò, egli richiama l'esperienza di ordinamenti giuridici come quelli di Common Law, in cui non si rinvengono norme scritte e nei quali non trova posto la figura del legislatore, ma solo quella del giudice; in questi ordinamenti il momento giuridico non coincide con quello normativo (che manca quasi completamente), ma si identifica nel potere del magistrato, il quale esprime l'"obiettiva coscienza sociale", ovvero la volontà autonoma dell'ordinamento stesso.

<sup>(5)</sup> Si ravvisa, così, un'Istituzione ogni qualvolta – per riprendere un efficace esempio di Santi Romano – "un qualsiasi individuo, nella propria casa (intesa in senso ampio come Istituzione) stabilisce un ordinamento, che valga per i suoi familiari, per i suoi dipendenti, per le cose che sono a sua disposizione, per i suoi ospiti, e così via, egli in sostanza crea una piccola Istituzione, della quale si erige a capo". Allo stesso modo una qualsiasi persona potrà dare un regime ed un'organizzazione ad un suo stabilimento industriale, ad una scuola da lui tenuta, ad un'impresa commerciale ed a qualsiasi "Istituzione", piccola o grande, semplice o complessa che sia: questa costituirà un mondo giuridico a sé, completo nel suo genere e nei suoi fini ("sarà un'Istituzione per il proprio diritto interno e, come tale, avrà un proprio capo, dei sottoposti, un legislatore, proprie leggi ed una propria organizzazione").

<sup>(6)</sup> Si veda Cesarini Sforza W., *Il diritto dei privati, Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè 1963. Tra gli altri, in primis, Giannini M. S., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, Atti del XIV Congresso internazionale di sociologia, 455 ss.; Ambrosini G., *La pluralità degli ordinamenti giuridici nella Costituzione italiana*, Studi in onore di Giuseppe Chiarelli, Vol. I, 3 ss.; Cicala G., *Pluralità e unitarietà degli ordinamenti giuridici*, Scritti giuridici per il notaio Baratta, 62 ss.; Carnelutti F., *Appunti sull'ordinamento giuridico*, Riv. dir. proc. 1964, 361 ss.; Modugno F., *Ordinamento giuridico* (dottrine generali), Enciclopedia del Diritto, Vol. XX, 678.

poi ravvisato la necessità di delimitare il concetto di "Istituzione", riducendola a quei gruppi sociali i quali presentino contemporaneamente le caratteristiche di plurisoggettività, organizzazione e normazione.

#### 2. Lo Stato e gli ordinamenti settoriali.

Secondo la teoria istituzionalista, data la definizione di ordinamento giuridico come Istituzione, risulta evidente come, non potendosi negare l'esistenza di una molteplicità di Istituzioni (intendendo come tali ogni fenomeno associativo dotato delle tre caratteristiche sopraindicate), anche nell'ambito di una stessa comunità statale, non può non riconoscersi l'esistenza di una "pluralità degli ordinamenti giuridici".

#### a) Gli ordinamenti settoriali come espressione di associazionismo.

Il principio della pluralità degli ordinamenti giuridici è principio cardine anche del nostro ordinamento costituzionale: esso si pone, infatti, alla base del sistema dei rapporti dello Stato con le "formazioni sociali" (secondo l'espressione dell'art. 2), sempre che il riconoscimento e la garanzia dei diritti di tali gruppi sociali sia compatibile e non contrastante con i "diritti inviolabili" dell'uomo singolo.

La stessa Costituzione, difatti, disciplina e tutela numerose forme associative, come espressione della socialità dell'individuo, non solo in modo generico (art. 18), ma anche in modo specifico riguardo alle più importanti di esse: da quelle religiose (art. 19) a quelle sindacali (art. 39), fino a quelle politiche (art. 49), riconoscendo, tra l'altro, il carattere di "società naturale" della Istituzione famiglia, quale cellula base dell'intera comunità (art. 29).

Nell'ambito dunque di quel macrocosmo giuridico costituito dall'ordinamento statale (o generale), si rinvengono 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: alla prima categoria appartengono gli enti pubblici, non solo territoriali ma anche istituzionali, creati e disciplinati dallo Stato, il quale mantiene su di essi un "dominium" completo, potendo anche arrivare a scioglierli, qualora lo ritenga necessario; alla seconda categoria apparten-

gono invece quegli ordinamenti minori non istituiti dallo Stato, ma appunto formati spontaneamente da un gruppo sociale, il quale, evolutosi, si è creato una propria organizzazione ed ha posto in essere una propria normazione (come nel caso degli ordinamenti sportivi): questa loro stessa attività normativa, in potenziale contrapposizione all'attività normativa statale, permette a questi ordinamenti di costituire centri di potere autonomi dal potere statale.

Gli ordinamenti settoriali sono, dunque, Istituzioni, "vere realtà sociali, enti chiusi, distinti dagli individui che ne fanno parte" (7), in quanto costituiscono entità a sé, intermedie tra l'individuo e lo Stato, che possono venire in considerazione non solo sotto il profilo della loro vita interna (nei casi in cui l'attività svolta nell'ambito di essi non abbia alcuna rilevanza esterna nell'ambito dell'ordinamento statale), ma anche sotto il profilo dei propri rapporti con l'ordinamento statale (ovvero nei casi in cui l'attività svolta nell'ambito degli stessi assuma, per qualsiasi ragione, un rilievo anche per lo Stato).

Questa molteplicità e varietà dei gruppi sociali, insieme con la conseguente pluralità degli ordinamenti giuridici, va però ricondotta, a livello non solo formale, ma anche sostanziale, a un sistema armonico, il quale, pur nell'inevitabile pluralismo sociologico e giuridico, possa dirsi "unitario", e ciò al fine di assicurare comunque un ordinato svolgimento della vita sociale.

#### b) La supremazia del potere statale.

È dunque necessario che uno dei gruppi sociali sia posto in una posizione di preminenza rispetto a tutti gli altri: questa preminenza appartiene allo Stato, quale unica Istituzione alla quale possano riferirsi interessi veramente generali (ovvero dell'intera comunità) rispetto agli interessi (collettivi o settoriali o individuali) perseguiti dalle altre Istituzioni: è, pertanto, lo Stato a regolare, secondo le leggi dallo stesso dettate, anche i rapporti con le comunità minori comprese nel suo ambito, i cui interessi settoriali sono riconosciuti e tutelati purché non in contrasto con l'interesse generale, ovvero (in alcune ipotesi) in quanto siano assunti come strumento per il miglior soddisfacimento dell'interesse generale.

Il problema fondamentale che nasce dal riconoscimento della tesi pluralistica è quindi quello di spiegare come, in una società che, in tutta la variegata gamma delle proprie manifestazioni, si presenta come un "pullulare di ordinamenti intermedi tra la vita dell'individuo e quella della comunità generale" (8), il fenomeno pluralista non escluda l'unitarietà dell'ordinamento giuridico statale: tale unitarietà è garantita,

<sup>(7)</sup> SANTI ROMANO, op. cit..

<sup>(8)</sup> SANTI ROMANO, op. cit..

infatti, dalla titolarità soltanto in capo allo Stato della fonte legislativa primaria.

Da una parte quindi lo Stato, con "fonti primarie" (di grado legislativo), impone i principi vincolanti per le varie manifestazioni giuridiche dei singoli ordinamenti settoriali, e, dall'altra, i singoli ordinamenti settoriali, con "fonti secondarie" (di grado regolamentare), stabiliscono la propria regolamentazione interna, valida e legittima solo se, ed in quanto, posta in essere in conformità con i precetti delle norme primarie.

Perciò la pluralità degli ordinamenti giuridici consta sì dell'esistenza di più sistemi, ma di sistemi dotati di limiti oggettivi (di materia) e soggettivi (per i destinatari), ed operanti in virtù della legge statale, la quale, a garanzia della unitarietà dell'ordinamento statale, ne costituisce il presupposto ed al tempo stesso il limite.

Il pluralismo degli ordinamenti, però, non sminuisce né l'autorità né l'unitarietà dell'ordinamento giuridico statale, finché questo conserva la propria posizione di preminenza nei confronti degli altri ordinamenti settoriali. Il rischio della non unitarietà e di un possibile caos, conseguente alla molteplicità delle Istituzioni ed alla relatività delle valutazioni giuridiche secondo i vari ordinamenti – data anche la possibile appartenenza di alcuni cittadini dello Stato (che al tempo stesso sono anche militari, atleti, fedeli ecc.) a diversi sistemi potenzialmente configgenti (ordinamento statale e settoriale) – va dunque affrontato dall'ordinamento statale nella specifica e concreta regolamentazione del proprio rapporto con i singoli ordinamenti settoriali.

#### c) L'autonomia degli ordinamenti settoriali.

Quanto più l'ordinamento statale si ispira al criterio democratico o pluralistico, tanto più l'esistenza di ordinamenti particolari nel proprio ambito è infatti indice di garanzia della sua stessa realizzazione concreta, ma sempre e soltanto se tale pluralismo si esplichi concretamente senza dare luogo a conflitti.

Se lo Stato assume infatti un atteggiamento di favore e di garanzia nei confronti degli ordinamenti particolari, esso non potrà non rinunciare alla disciplina di vasti settori della realtà sociale, consentendo alle singole Istituzioni di disporre tale disciplina dei propri rapporti interni, riconoscendo loro una propria autonomia anche normativa.

Il problema dei potenziali conflitti dei singoli ordinamenti particolari con quello generale, a livello normativo o giurisdizionale, deve infatti in ogni caso essere ricondotto alla dialettica "sovranità statale – autonomia settoriale", e va risolto non tanto in linea generale, quanto con riferimento al singolo ordinamento settoriale, secondo la misura e il grado della reale autonomia del singolo ordinamento rispetto a quello statale.

L'autonomia, infatti, costituisce una sorta di potere di "autodeterminazione" riconosciuto o attribuito dallo Stato a soggetti distinti da esso e comprensivo di un potere di "auto-organizzazione" e di un potere di "auto-normazione" al quale, il più delle volte, si affianca un potere che potremmo definire come di "auto-giurisdizione", intesa nel senso dell'esistenza di una giurisdizione "domestica" propria (come, ad esempio, la c.d. "giustizia sportiva" nell'ambito dell'ordinamento sportivo): il significato quindi di "autonomia" degli ordinamenti settoriali è comprensivo rispettivamente sia della "autonomia" intesa in senso giuridico, come potestà di darsi una normazione propria, sia del c.d. "autogoverno", da intendersi come titolarità del potere di gestione degli interessi propri.

Questa potestà di regolare i propri interessi, riconosciuta nel nostro ordinamento non solo ai singoli individui, ma anche ad alcuni gruppi sociali per la tutela degli interessi collettivi, viene definita da Santoro Passarelli "autonomia privata collettiva" (9), essendo gli interessi perseguiti dalla singola Istituzione superiori a quelli individuali dei partecipanti, ma distinti e subordinati a quelli della società generale. L'autonomia collettiva si pone dunque, così come le varie Istituzioni che la detengono, a livello intermedio tra l'autonomia dei singoli e quella dello Stato, ma essa resta una species del genus "autonomia individuale", differenziandosi dal genus "autonomia pubblica", in quanto per questa l'interesse pubblico costituisce l'oggetto della sua attività, mentre per la prima si pone solo come limite.

Non potendosi però, sulla base della esperienza storica concreta, non riconoscere la posizione preminente dell'ordinamento statale, rispetto al quale tutti gli altri ordinamenti assumono una posizione di subordinazione, sarà proprio nel concreto esplicarsi del rapporto con l'ordinamento statale che il singolo ordinamento settoriale troverà la misura della propria autonomia. In altre parole, la misura e il grado dell'autonomia della singola Istituzione dipendono dalla rilevanza concreta ed effettiva che la stessa formazione sociale assume nell'ambito dell'ordinamento statale.

Ciascuna di tali strutture organizzative, promosse dall'esigenza della soddisfazione di particolari bisogni sociali (familiari, economici, religiosi, culturali, sportivi ecc.), si pone infatti in un diverso rapporto con l'apparato autoritario statale, secondo la scelta di questo di accordare o meno la propria autonomia al singolo ordinamento settoriale, e, in caso positivo, secondo la più o meno ampia autonomia accordata, nell'ottica di meglio assicurare la pacifica coesistenza dei vari ordinamenti particolari tra loro e soprattutto con l'ordinamento statale.

#### d) Il conflitto tra l'autonomia settoriale e la supremazia statale.

Nel momento in cui si riconosce ad un singolo ordinamento settoriale una sfera di autonomia nei confronti dello Stato, sorge però

<sup>(9)</sup> Cfr. Santoro Passarelli F., voce Autonomia collettiva, Enc. Dir., vol. IV.

inevitabilmente la possibilità di un conflitto tra essi: tale conflitto può verificarsi non solo a livello di "posizione" delle norme, ma anche, e conseguentemente, a livello di "attuazione" delle stesse: al "conflitto normativo" può seguire, così, il "conflitto giurisdizionale".

d.1. Il conflitto normativo si realizza ogni volta che si verifica una diversa regolamentazione di situazioni analoghe da parte dell'ordinamento statale e di quello settoriale (prescindendo ovviamente dall'ipotesi che si tratti di ordinamenti antistatuali quali organizzazioni terroristiche, mafiose ecc.).

In via puramente teorica, il problema di un eventuale conflitto normativo tra la disciplina interna dei propri rapporti posti da un singolo ordinamento settoriale con la disciplina normativa prevista dalla legislazione statale non dovrebbe neanche porsi, e ciò in quanto – stante il principio generale di gerarchia delle fonti normative e quindi della subordinazione della normativa regolamentare (quale è quella emanata nell'ambito degli ordinamenti settoriali) rispetto alla normativa legislativa (emanata esclusivamente dallo Stato) – gli ordinamenti settoriali dovrebbero porre in essere una disciplina interna conforme, e pertanto non in contrasto, con la normativa statale.

In via generale tale principio viene comunemente rispettato dagli ordinamenti settoriali, i quali, nella coscienza dei limiti della propria autonomia normativa, pongono in essere una disciplina regolamentare dei propri rapporti interni non contrastante con i dettami della disciplina legislativa posta dallo Stato.

Può però concretamente accadere che la disciplina posta in essere da un ordinamento settoriale si ponga in contrasto con la normativa statale: tale contrasto può verificarsi sin dal momento della emanazione della normativa settoriale (illegittimità originaria), oppure può anche accadere che, pur essendo la normativa settoriale originariamente conforme alla normativa statale, a causa di modifiche subite in un secondo momento da quest'ultima, la normativa settoriale venga ad essere successivamente in contrasto con la normativa statale (illegittimità successiva).

In caso di contrasto (originario o successivo) tra la normativa del singolo ordinamento settoriale con la normativa statale, può accadere che lo stesso ordinamento settoriale decida di risolvere esso stesso il conflitto modificando spontaneamente la propria disciplina per renderla conforme alla normativa quella statale.

Nel caso in cui, invece, ciò non avvenga, è possibile che un soggetto facente parte dell'ordinamento settoriale, in quanto soggetto facente parte anche dell'ordinamento statale, si rivolga agli organi giurisdizionali statali per chiedere l'annullamento della norma (regolamentare) posta dall'ordinamento settoriale, in quanto illegittima per violazione della (superiore) normativa legislativa posta dall'ordinamento statale. In tale caso, qualora il giudice statale riconosca, nel merito, l'illegittimità della normativa settoriale rispetto a quella generale po-

sta dallo Stato, si pone la necessità per l'ordinamento settoriale di modificare la propria normativa in senso conforme alla normativa statale.

d.2. In tale situazione, nel caso in cui l'ordinamento settoriale decida di conformarsi alla decisione del giudice statale modificando la propria normativa interna in conformità con quella statale, il conflitto normativo cessa di esistere; ma, nel caso in cui l'ordinamento settoriale si rifiuti di conformarsi alla decisione degli organi giurisdizionali statali, si pone un problema di "conflitto giurisdizionale".

Tale conflitto giurisdizionale può verificarsi anche nel caso di emanazione, da parte di un ordinamento settoriale, di un atto di carattere provvedimentale (ovvero con efficacia nei confronti di un solo soggetto ad esso appartenente, come un provvedimento di radiazione di un tesserato o di revoca dell'affiliazione di una società sportiva), qualora sia riconosciuta, da parte del giudice statale, l'illegittimità del provvedimento emanato dagli organi dell'ordinamento settoriale e vi sia, da parte dell'ordinamento settoriale, un rifiuto ad annullare il proprio provvedimento dichiarato illegittimo (si veda più avanti il c.d. "caso-Catania").

In via generale, il conflitto va escluso – per l'impossibilità di una qualsiasi ingerenza statale in materie considerate irrilevanti dallo Stato stesso – in relazione a quella che possiamo definire come "materia propria" del singolo ordinamento settoriale, connotata da un notevole "tecnicismo" (come ad esempio le norme meramente interne, o tecniche, dell'ordinamento sportivo disciplinanti lo svolgimento delle gare), essendo essa priva di una rilevanza esterna nella vita della comunità generale.

Al contrario, il conflitto normativo o giurisdizionale può manifestarsi quando la norma o il provvedimento emanato dall'ordinamento settoriale non abbia una portata "meramente interna" (rilevante cioè solo all'interno dell'ordinamento settoriale), ma assuma una rilevanza "esterna" anche nella comunità-generale (come, ad esempio, nel caso di normative o provvedimenti lesivi della posizione giuridica di alcuni tesserati).

Il problema, dunque, deve essere individuato in relazione alla delimitazione della sfera d'azione delle norme interne all'ordinamento settoriale stesso; detta sfera d'azione a sua volta, può configurarsi come più o meno ampia, secondo la diversa configurazione dei rapporti tra lo Stato e la singola Istituzione.

Il problema dei conflitti giurisdizionali in oggetto finisce dunque per risolversi nello studio dei rapporti tra Stato e singola Istituzione, e dunque del grado di effettiva autonomia del singolo ordinamento settoriale rispetto a quello statale: la presente indagine, pertanto, si concentrerà sui rapporti, e sugli eventuali conflitti, tra l'ordinamento statale ed un singolo ordinamento settoriale in particolare, ovvero quell'" ordinamento sportivo", che, rispetto a tutti gli altri ordinamenti settoriali, presenta sicuramente maggiori peculiarità.

# Lo sport, innanzi tutto, nasce, a livello primordiale, come "movimento", che, da espressione prima dell'"*animus ludens hominis*", diventa gioco (10), e poi, come espressione dell'"*animus belligerans hominis*", si traduca in "agonismo" (11). L'agonismo stesso a sua volta

*minis*", si traduce in "agonismo" <sup>(11)</sup>. L'agonismo stesso, a sua volta, è inizialmente "*occasionale*", concretandosi in una singola gara fine a se stessa, e diventa, in un secondo momento, "*programmatico*", realizzandosi in un insieme di gare, le quali costituiscono attuazione di un programma predeterminato <sup>(12)</sup>.

In questa sua evoluzione il fenomeno sportivo si accresce aprendosi a nuove esigenze quali soprattutto la necessità di predisporre un insieme di "regole" e di un apparato organizzativo prima molto semplice (nella fase dell'agonismo occasionale), poi sempre più complesso (nella fase dell'agonismo programmatico) per rendere omogenee, sotto il profilo organizzativo e normativo, quell'insieme di gare legate da un preciso programma, fino a costituire un vero e proprio ordinamento giuridico, definito, in quanto proteso alla realizzazione di un fine di tipo particolare, come "settoriale" (13).

<sup>(10)</sup> Si veda, sulle relazioni tra gioco e diritto, Huizinga, *Homo ludens*, Torino, 1949; Bally, *El juego como expression de libertad*, Mexico 1958.

<sup>(11)</sup> Si veda, in particolare, sulla distinzione tra agonismo occasionale e programmatico: Marani Toro I. e A., *Gli ordinamenti sportivi*, Milano 1977, Giuffrè. È proprio l'agonismo che, come spinge i soggetti a competere una volta tanto nell'esecuzione di un determinato esercizio, così li spinge a ripetere la gara, ad entrare in competizione con altri soggetti e quindi ad interessarsi delle gare svolte da altri. In queste ulteriori estrinsecazioni dell'agonismo, sono sempre i concetti di "migliore" e di "miglioramento" a dominare: proprio nella ricerca di questo fine di miglioramento si creano dei collegamenti e dei rapporti in relazione agli esercizi, non solo tra le varie gare e i relativi risultati, ma anche tra i soggetti sportivi. Per un'approfondita analisi storica sui giochi olimpici dell'antichità: Pescante M. e Mei P., *Le antiche Olimpiadi*, Rizzoli 2003; Matteucci A., *Gli sport olimpici nell'antichità*, Edizione Circolo Canottieri Aniene, Roma, 2003.

<sup>(12)</sup> Per un'indagine storica sul diritto sportivo si vedano: Albanesi A., *Come nasce il diritto sportivo*, Raccolta della rivista di diritto sportivo 1940-1949, 5; Gualazzini U., *Premesse storiche al diritto sportivo*, Riv. dir. sportivo, 1965, 339; Marani-Toro I., *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè, 1977, pagg, 65-71; Mandell R. D., *Storia culturale dello sport*, Laterza 1989; Palumbo P., *Per una storia del diritto sportivo*, Riv. dir. sportivo, 1965, 214.

<sup>(13)</sup> Per un'ampia analisi su tutti i profili dello Diritto dello Sport, si vedano: AA.VV. (Coccia M., De Silvestri A., Forlenza O., Fumagalli L., Musumarra L., Selli L.), *Diritto dello Sport,* Le Monnier 2004; AA.VV. (a cura di Colucci M.), *Lo Sport e il diritto: profili istituzionali e regolamentazione giuridica,* Jovene 2004; Sanino M., *Diritto Sportivo,* Cedam 2002.

In particolare sugli ordinamenti settoriali si vedano: Cesarini Sforza W., Il diritto dei privati, Il corporativismo come esperienza giuridica, Milano 1963,

Tale riconoscimento dell'organizzazione sportiva come ordinamento giuridico, avvenuto successivamente al riconoscimento della Istituzione come ordinamento giuridico, costituisce un'elaborazione della dottrina degli inizi del nostro secolo (14).

L'interrogativo sulla effettiva utilizzabilità della concezione pluralistica del diritto per la spiegazione dei fenomeno sportivo si afferma infatti solo in seguito all'opera di Santi Romano "L'ordinamento giuridico" (1918) <sup>(15)</sup>, nella quale, dato il concetto di ordinamento giuridico come Istituzione, e data l'incontestabile presenza, nella società statale, di una molteplicità di gruppi sociali definibili come Istituzioni, l'autore afferma il corollario della pluralità degli ordinamenti giuridici <sup>(16)</sup>.

Giuffrè; Romano S., *Gli ordinamenti giuridici privati,* Riv. trim. di dir. pubblico 1955, 249.

Sull'ordinamento sportivo come ordinamento settoriale si veda: 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., voce "Sport", 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.

- (14) Per una ricapitolazione generale e storica sulle teorie sulla natura del fenomeno sportivo si veda Marani-Toro I. e A., *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè, 1977, 9-16; in senso contrario all'interpretazione del fenomeno sportivo come ordinamento giuridico settoriale si veda Di Nella L. *Il fenomeno sportivo nell'unitarietà e sistematicità dell'ordinamento giuridico*, Riv. dir. sportivo, 1999, 25; Di Nella L. *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, Riv. dir. sportivo, Riv. dir. sportivo, Riv. dir. sportivo, Riv. dir. sport., 1998, 37.
- (15) L'affermazione della esistenza di ordinamenti c.d. settoriali nell'ambito dello stesso ordinamento statale discende in linea quantomai diretta dall'accoglimento, ormai pacifico in dottrina, della teoria di Santi Romano sulla pluralità degli ordinamenti giuridici (in particolare si veda Santi Romano, L'ordinamento giuridico, cit.).
- (16) 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; Capograssi, Note sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici, Opere, IV, Milano 1959, 181 ss.; Giannini, Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici, 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 plu-

la fonte dell'ordinamento della comunità particolare. Ma la concezione del Cesarini Sforza del diritto sportivo come manifestazione ordinamentale del diritto dei privati, pur confermata dall'esistenza di un momento normativo e giurisdizionale proprio, inizialmente non trova largo seguito in dottrina, proprio per il suo contenuto innovatore, anche per le resistenze dell'ordinamento statalizzatore proprio del regime fascista.

Solo in un secondo momento, con la rimeditazione della tesi del Cesarini-Sforza da parte del Giannini <sup>(18)</sup>, in un quadro storico-politico più largamente ispirato al pluralismo, viene ammessa la natura ordinamentale del fenomeno sportivo; vengono così riconosciute nell'ordinamento sportivo le tre caratteristiche necessarie per configurarsi come ordinamento giuridico: plurisoggettività, organizzazione e normazione propria.

Il fenomeno sportivo costituisce un ordinamento giuridico settoriale a formazione spontanea, ovvero non istituito dall'ordinamento generale statale, suscettibile di essere variamente considerato dallo stesso Stato, secondo la propria maggiore o minore capacità di auto-determinarsi ed autolegittimarsi, che costituisce la misura della sua autonomia rispetto alla posizione di supremazia dell'ordinamento statuale.

Per comprendere la struttura ed il funzionamento dell'ordinamento sportivo è necessario premettere che il fenomeno sportivo di ogni

ralità degli ordinamenti giuridici e l'unità dello Stato, 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, Scritti giuridici in onore di Santi Romano, 249 ss.; Satta F., Introduzione ad un corso di diritto amministrativo, Padova, Cedam, 1980.

<sup>(17)</sup> In particolare, si veda Cesarini-Sforza, *Il diritto dei privati*, in Il corporativismo come esperienza giuridica, Milano.

<sup>(18)</sup> Giannini M. S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, Riv. dir. sportivo 1949, 1, 10; Giannini M. S., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, Studi in onore di Emilio Crosa, Milano, Giuffrè, 959; Giannini M. S. *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, Riv. trim. dir. pubbl., 1996, 671. Cfr. inoltre, Bentivoglio F., *Ordinamento giuridico e sistema di diritto*, Riv. trim. dir. pubblico, 1976, H, 874; Chiarelli G., *Il problema dei caratteri differenziali dell'ordinamento giuridico*, Rass. dir. pubbl. 1950, I, 341; Modugno F., *Ordinamento giuridico* (dottrine generali), in Enc. Dir., Vol. XXX.

Nazione trova le proprie basi e la propria matrice nell'ordinamento sportivo mondiale <sup>(19)</sup>.

Storicamente può cominciarsi a parlare di un apparato organizzativo sportivo mondiale nel 1894, con la costituzione del Comitato Internazionale Olimpico (C.I.O.), e la redazione della Carta Olimpica, vero e proprio statuto dell'ordinamento sportivo internazionale.

Del C.I.O., ente supremo dell'ordinamento sportivo mondiale <sup>(20)</sup>, fanno parte le varie Federazioni sportive internazionali <sup>(21)</sup>, una per ogni singola disciplina sportiva, le quali costituiscono ciascuna la massima Istituzione mondiale del singolo rispettivo sport.

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.

In un secondo momento si crea anche nei singoli Stati, a livello gerarchicamente subordinato, una struttura parallela a quella dell'ordinamento sportivo mondiale: nascono i vari ordinamenti sportivi nazionali aventi al vertice un Comitato olimpico proprio (in Italia il C.O.N.I.) (22) del quale fanno parte le varie Federazioni sportive na-

<sup>(19)</sup> Si veda, in proposito, Nafziger S.A.R., *Caratteri e tendenze del diritto sportivo internazionale*, Riv. dir. sport. 1996, 207.

<sup>(20)</sup> Sull'ordinamento sportivo mondiale e sul C.I.O. si veda Sanino M., *Problematica attuale in materia sportiva*, Roma 1984, 11-26.

<sup>(21)</sup> Per ogni singola disciplina sportiva è stata istituita, in seno al C.I.O., una Federazione sportiva internazionale, con la funzione di dettare norme tecniche e di gara, vincolanti per tutte le Federazioni sportive nazionali. In proposito Grasselli S., Profili di diritto sportivo, Roma, Lucarini, 1990, 40; Luiso F. P., La giustizia sportiva, Milano, Giuffrè 1975, 137 ss.. La specificità di ciascuna organizzazione e la particolare organizzazione di queste è tale da costituire, ciascuna, un "ordinamento sportivo". Nella lettura del fenomeno sportivo fatta da Marani-Toro, la molteplicità delle Federazioni e la peculiarità di ogni singola Federazione appare tale da configurare il fenomeno sportivo non più come unico ordinamento, ma come comprensivo di più ordinamenti sportivi (op. cit. Milano, Giuffrè 1977). In questa interpretazione ogni Federazione assume il carattere di ente esponenziale del singolo ordinamento sportivo.

<sup>(22)</sup> Parallelamente all'evoluzione organizzativa del fenomeno sportivo mondiale, anche in Italia, dopo una prima fase di disattenzione dello Stato rispetto all'attività sportiva, agli inizi del Novecento comincia a sorgere una prima disciplina del fenomeno sportivo con la costituzione dei Comitato Olimpico Nazionale Italiano, quale ente richiesto dal C.I.O. per consentire la partecipazione degli atleti ai giochi olimpici. Al C.O.N.I. vengono attribuite funzioni di

15

zionali (23), che dipendono dalle corrispondenti Federazioni sportive internazionali per la gestione dei regolamenti tecnici ed operativi dei singoli sport. Sono infatti previsti, proprio per l'esistenza di una struttura di tipo gerarchico nei rapporti tra l'ordinamento sportivo mondiale ed i vari ordinamenti sportivi nazionali, obblighi gravanti sui Comitati olimpici nazionali e sulle Federazioni nazionali, fra i quali rileva in particolare l'obbligo di rispettare, nell'elaborazione degli statuti e dei regolamenti sportivi, le norme fissate dagli organismi dell'ordinamento sportivo mondiale (C.I.O. e Federazioni sportive internazionali).

Fatta questa breve premessa sull'evoluzione storica del fenomeno associativo sportivo, necessaria per capire la qualificabilità giuridica di esso in termini di ordinamento giuridico settoriale, con interessi cioè di tipo particolare, possiamo passare ad analizzare i rapporti intercorrenti fra esso e l'ordinamento statale.

#### 4. Il rapporto tra ordinamento sportivo e ordinamento statale.

Secondo il principio della pluralità degli ordinamenti giuridici, il riconoscimento del carattere giuridico di una determinata organizzazione nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale viene fatto in considerazione dei fini propri della stessa, ritenuti dall'ordinamento statale come meritevoli di tutela e di un autonomo potere di gestione: l'attività propria di tali organi autonomi, espressamente o tacitamente riconosciuti e garantiti dallo Stato, può svolgersi ed operare però esclusivamente nell'ambito di quelle funzioni che alla stessa organizzazione vengono riconosciute dallo stesso Stato.

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

Senonché la peculiarità dell'ordinamento sportivo nazionale è quella di essere legato, da un lato, all'ordinamento sportivo mondia-

coordinamento e controllo di tutta l'attività sportiva nazionale e, nel contempo, la qualifica di soggetto dell'ordinamento sportivo mondiale e di ente fiduciario del C.I.O.

<sup>(23)</sup> Sull'evoluzione dei fenomeno sportivo in Italia, si vedano: Marani-Toro, L'organizzazione dello sport in Italia: Coni, Federazioni ed enti periferici, Riv. dir. sportivo 1950, 48; Simonetta R., L'organizzazione dello sport in Italia, Riv. dir. sportivo 1954, 26.

le, dal quale deriva e del quale deve necessariamente osservare le direttive se non vuole da questo essere ignorato (o disconosciuto)  $^{(24)}$ , e, dall'altro, all'ordinamento statale, con il quale è strettamente legato  $^{(25)}$ , in quanto, operando esso nell'ambito territoriale in cui si esercita la sovranità dell'ordinamento giuridico statale, esiste un rapporto necessario tra l'ordinamento giuridico statale e quello sportivo.

Il rapporto tra la supremazia dell'ordinamento generale statale e l'autonomia dell'ordinamento settoriale sportivo va dunque analizzato nell'ottica di questa doppia tensione cui è soggetto l'ordinamento sportivo nazionale, subordinato da una parte a quello sportivo mondiale e dall'altra a quello giuridico statale: in questo senso la spinta autonomistica operata dall'ordinamento sportivo nei confronti di quello statale si spiega anche in relazione alla necessità per esso di sottoporsi all'ordinamento sportivo mondiale (26).

#### II. Il rapporto tra ordinamento sportivo e giustizia statale

Da una parte, dunque, la spinta autonomistica dell'ordinamento sportivo nazionale e la volontà di costituire un mondo giuridico a sè, anche "forzata" dall'esigenza di uniformarsi alle direttive del superiore ordinamento sportivo mondiale, dall'altra parte, invece, la volontà da parte dell'ordinamento giuridico statuale di esercitare la propria supremazia nell'ottica di una necessaria "armonizzazione" del pluralismo autonomistico: in questo incontro-scontro di volontà e nella risoluzione pacifica di tale conflitto tra forze opposte, con la conseguente determinazione dei confini tra autonomia dello Sport e supremazia dello Stato, va inquadrato il problema dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale.

<sup>(24)</sup> Nel caso in cui un ordinamento sportivo di una qualsiasi nazione non si dovesse attenere alle direttive impostegli da organismi dell'ordinamento sportivo mondiale, rischierebbe di essere da questo disconosciuto, nel senso che gli atleti e le associazioni sportive di quella nazione non sarebbero più ammessi a partecipare alle competizioni internazionali organizzate dalle Federazioni sportive internazionali.

<sup>(25)</sup> Sul punto, Grasselli S., *Profili di diritto sportivo*, op. cit., 26; Izzo C. e Tortora M., *Diritto sportivo*, Utet, 1998.

<sup>(26)</sup> Cfr. Quaranta A., Rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico statale, Riv dir. sportivo 1979, 35: "orbene, attese le particolarità che contraddistinguono l'organizzazione dello sport a livello internazionale, si può affermare che l'ordinamento sportivo mondiale e l'ordinamento sportivo nazionale, pur con molteplici vincoli di connessione, si muovono su piani diversi: il primo è originario, ancorché non dotato di sovranità nè di effettività di poteri nell'ambito della comunità internazionale, gli altri sono derivati dai singoli ordinamenti statali. Ciò che li accomuna è la caratteristica di essere ordinamenti aperti, nel senso che la plurisoggettività, che ne costituisce elemento determinante, è individuata in una comunità di persone ed enti diffusa".

17

Il problema che si pone, nell'ambito di un'indagine volta a definire i rapporti tra la giustizia sportiva e la giustizia statale, è quello di individuare le aree di intersezione tra tali due tipi di giustizia, ovvero, in sostanza di chiarire quali situazioni che si verificano in ambito sportivo possano rilevare anche per la giustizia statale.

ni <sup>(27)</sup>

Da parte propria, l'ordinamento sportivo ha sempre cercato di evitare ogni ingerenza da parte dello Stato e dei giudici statali, obbligando i propri tesserati a ricorrere soltanto agli organi di giustizia sportiva (c.d. "vincolo di giustizia"); dall'altra parte, invece, i giudici statali, aditi da tesserati dell'ordinamento sportivo, hanno riconosciuto il proprio difetto assoluto di giurisdizione soltanto per quanto riguarda le questioni con rilevanza meramente interna all'ordinamento sportivo, mentre si sono ritenuti competenti a decidere tutte le questioni sorte in ambito sportivo quando queste avessero una rilevanza anche esterna per l'ordinamento statale.

Il problema è dunque quello di inquadrare, in base alla giurisprudenza statale, quali siano le questioni con efficacia meramente interna all'ordinamento sportivo (non sindacabili dal giudice statale) e quali siano, invece, le questioni che assumono una potenziale rilevanza esterna anche nell'ambito dell'ordinamento statale (sindacabili anche dal giudice statale).

<sup>(27) &</sup>quot;La progressiva emersione di un apparato giustiziale interno all'organizzazione dello sport ha storicamente costituito il logico precipitato dei riconoscimento dell'autonomia, e ancor prima della giuridicità, dell'ordinamento sportivo stesso": Manzella A., La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie, Riv. dir. sportivo 1993, 6. Sulla giustizia sportiva, si vedano inoltre i lavori di De Silve-STRI 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, 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; Landolfi S., Autorità e consenso nella giustizia federale calcistica, Riv. dir. sportivo 1979, 336; Luiso F. P., La giustizia sportiva, cit.; Manna B., La giustizia sportiva: indirizzi giurisprudenziali e proposte parlamentari, 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.

#### 1. Il vincolo di giustizia ed il diritto alla tutela giurisdizionale.

Punto focale dell'ordinamento sportivo, proprio in tema di giustizia sportiva, e più in particolare di determinazione dei rapporti tra questa e la giurisdizione statale, è senz'altro il discusso "vincolo di giustizia" (28), largamente presente in quasi tutti i regolamenti delle Federazioni sportive, in base al quale le società ed i tesserati si impegnano ad adire, per la risoluzione di qualsiasi controversia nascente dall'attività sportiva, solo gli organi federali all'uopo predisposti, escludendo l'autorità giudiziaria statale a meno di specifica autorizzazione della Federazione in proposito, fermo restando, in caso contrario, sanzioni disciplinari fino all'espulsione dalla comunità sportiva (c.d. "revoca dell'affiliazione" per le società e c.d. "radiazione" per gli atleti).

Tale vincolo di giustizia costituisce il punto focale della questione in oggetto, specialmente perché coinvolge direttamente l'autonomia dello stesso ordinamento sportivo, il cui funzionamento resterebbe pressoché paralizzato ove l'assetto della disciplina sportiva fosse affidato agli organi giurisdizionali dello Stato: l'autonomia della giustizia sportiva si rende, infatti, opportuna per assicurare non solo la necessaria competenza tecnica in materia sportiva da parte dei collegi giudicanti, ma anche e soprattutto tempi rapidi di definizione delle controversie sottoposte alla sua cognizione (rapidità necessaria soprattutto in considerazione dell'incessante progredire dei vari campionati sportivi).

Il problema fondamentale del vincolo di giustizia riguarda proprio la sua discutibile legittimità nei confronti del monopolio giurisdizionale statale (art. 102 Cost.), che costituisce una delle espressioni della pretesa supremazia statale. Appare, infatti, evidente il contrasto tra la rinunzia preventiva alla tutela giurisdizionale statale compiuta da ogni soggetto dell'ordinamento sportivo con la sottoscrizione di tale vincolo di giustizia, con il "diritto inviolabile" alla difesa giurisdizionale, in base al quale (art. 24 Cost.), "tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi".

Secondo la pacifica dottrina e giurisprudenza statale (29), tale ri-

<sup>(28)</sup> In proposito cfr. Buoncristiano M., Validità e limiti della clausola compromissoria, Atti del Convegno sulla giustizia nello sport, Roma 25 gennaio 1986; Frattarolo V., Vincolo di giustizia e provvedimenti espulsivi, Atti del Convegno in Roma del 13 dicembre 1993, cit.; Punzi C., Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo, Riv. dir. sportivo 1987, 237.

<sup>(29)</sup> In tal senso la giurisprudenza ha dichiarato che "la clausola compromissoria di cui all'art. 24 (ora art. 27 n.a.) dello Statuto della Figc (c.d. vincolo di giustizia), la quale impone a tutte le società sportive affiliate l'impiego di accettare la piena e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti generali di tutte le decisioni particolari adottate dalla Figc, dai suoi organi e soggetti delegati nelle materie attinenti all'attività sportiva, può liberamente operare o nell'ambito strettamente tecnico-sportivo, come tale irrilevante per l'ordinamento dello Stato, ovve-

nunzia preventiva alla tutela giurisdizionale statale è ammissibile giuridicamente solo se e quando abbia ad oggetto diritti disponibili, ma non quando abbia ad oggetto diritti indisponibili o interessi legittimi, insuscettibili di formare oggetto di una tale rinunzia preventiva, generale e temporalmente illimitata, al proprio diritto alla difesa. In tali casi, pertanto, non è possibile negare la configurabilità di una tutela giurisdizionale statale qualora vi sia stata una lesione di posizioni giuridiche soggettive rilevanti anche per l'ordinamento giuridico statale (30).

Il soggetto inserito nell'ordinamento sportivo (sia esso persona fisica o giuridica), essendo egli anche soggetto facente parte dell'ordinamento statale, non può infatti vedersi precluso, per tale sua appartenenza alla comunità sportiva (31), il ricorso all'azione giudiziaria, in quanto, in conformità con la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, il pluralismo autonomistico degli ordinamenti non comporta la possibilità per gli stessi di ispirarsi a principi contrastanti a quelli che informano l'ordinamento statale.

Ne deriva che la tutela giurisdizionale dello Stato è invocabile anche dai soggetti dell'ordinamento sportivo, quando la posizione giu-

ro nell'ambito in cui sia consentito dall'ordinamento dello Stato, e cioè in quello dei diritti disponibili; non può invece operare nell'ambito degli interessi legittimi, i quali, atteso il loro intrinseco collegamento con un interesse pubblico ed in virtù dei principi sanciti dall'art. 113 Cost., sono insuscettibili di formare oggetto di una rinunzia preventiva, generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale" (C. Si., Sez. Giur., 9 ottobre 1993, n. 536; nello stesso senso Cons. Stato, Sez. IV, 30 settembre 1995, n. 1050; Cons. Stato, Sez. II, 20 ottobre 1993, n. 612; Cass. 17 novembre 1984, n. 5838; Cass. 1 marzo 1983, n. 1531; Cass. 19 febbraio 1983, n. 1290).

<sup>(30)</sup> In merito agli effetti del c.d. vincolo di giustizia, è stato più volte sottolineato come la collocazione di atleti e Società sportive nell'ambito dell'ordinamento sportivo non vale a precludere ad essi l'esercizio dei diritto alla tutela giurisdizionale ordinaria, al fine di tutelare le loro posizioni giuridiche rilevanti anche nell'ambito dell'ordinamento statale (art. 24 Cost.) e quindi l'ambito di validità della clausola compromissoria va ritenuto limitato alle controversie prive di rilevanza esterna nell'ordinamento giuridico generale (cfr. in proposito, Frascaroli R., voce "Sport", Enc. Dir., vol. XLIII, 528; Quaranta A., Rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento giuridico statale, Riv. dir. sportivo, 1979, 41; Vidiri G., Il caso Maradona tra giustizia sportiva e giustizia statale, Foro it. 1991, 338; Vigorita A., Validità della giustizia sportiva, Riv. dir. sportivo, 1970, 10; Ruotolo, Giustizia sportiva e Costituzione, Riv. dir. sport, 1998, 403).

<sup>(31)</sup> A tale proposito si veda, tra gli altri, T.A.R. Lazio, Sez. III, 22 ottobre 1979, n. 680, secondo il quale "l'appartenenza di un soggetto all'ordinamento sportivo non può precludere in via assoluta, e per il solo fatto di tale appartenenza, il ricorso alle Autorità giurisdizionali dello Stato, non potendosi ammettere che la presenza nell'ordinamento statale di ordinamenti particolari possa provocare la caducazione della tutela giurisdizionale assicurata dalla Costituzione a tutti i cittadini".

ridica soggettiva dedotta in giudizio risulti ancorata a regole di comportamento che abbiano la dignità ed il valore di precetti giuridicamente rilevanti anche per l'ordinamento statale: il giudice statale della controversia deve dunque verificare se, in concreto, in relazione al sindacato giurisdizionale di volta in volta richiesto, sussista una situazione giuridica soggettiva (diritto soggettivo o interesse legittimo) meritevole di tutela anche da parte del giudice statale (prima dell'entrata in vigore della legge n. 280/2003, si discuteva se fosse competente in tale materia il giudice civile o amministrativo, in quanto, anche dopo l'emanazione del Decreto-Melandri – D.Lgs. n. 242/1999 – ha continuato ad essere generalmente riconosciuta, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, la c.d. "doppia natura" delle Federazioni sportive (32); con la legge n. 280/2003, la competenza è stata

<sup>(32)</sup> La questione della natura, pubblica o privata, delle Federazioni sportive nazionali è sempre stata oggetto di dibattito sia in dottrina che in giuri-sprudenza, e ciò anche per la sovrapposizione negli anni di diverse discipline normative in tale materia.

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

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

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

definitivamente attribuita al giudice amministrativo, come si vedrà ampiamente oltre).

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

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

Tale impostazione giurisprudenziale, nel senso del riconoscimento della doppia natura delle Federazioni sportive, è stata infine ribadita anche dopo che il decreto-Melandri ha espressamente chiarito la natura di associazione privata delle Federazioni sportive: secondo anche la più recente giurisprudenza infatti (T.A.R. Puglia, Sez. I, 11 settembre 2001, n. 3477) "anche dopo la riforma di cui al d.lgs. n. 242/1999, il C.O.N.I. conserva preminente rilievo pubblicistico come reso evidente dalla riaffermata personalità giuridica di diritto pubblico e dalla sottoposizione alla vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali (art. 1 d.lgs. n. 242/1999); il decreto ha inoltre ribadito la stretta correlazione tra il C.O.N.I. e le Federazioni sportive nazionali chiarendo anche la valenza pubblicistica di specifici aspetti dell'attività svolta dalle Federazioni: pertanto, alla luce del quadro normativo di riferimento, deve ritenersi che le Federazioni sportive, in quanto svolgano attività direttamente correlate con l'organizzazione e lo svolgimento di manifestazioni sportive – in special modo quando si tratti di manifestazioni agonistiche di larga risonanza i cui risultati siano oggetto di con-

#### 2. Gli atti federali impugnabili innanzi al giudice statale.

Così risolta, in via puramente generale ed astratta, la problematica del contrasto tra vincolo di giustizia e diritto inviolabile alla difesa, il problema si sposta sulla necessità di individuare, in relazione ai singoli provvedimenti federali – sia di carattere normativo e generale (ovvero quegli atti di normazione interna regolamentare che hanno come destinataria l'intera comunità sportiva), sia di carattere provvedimentale e particolare (ovvero quegli atti che hanno come destinatari singoli tesserati della comunità sportiva) – quali di essi abbiano una rilevanza soltanto interna all'ordinamento sportivo e quali di essi possano avere invece una rilevanza anche per l'ordinamento generale.

#### a) Gli atti federali di carattere normativo.

Per quanto riguarda gli atti federali di carattere normativo (ovvero gli atti regolamentari con i quali una singola Federazione disciplina in via generale ed astratta i propri rapporti interni) bisogna distinguere tali atti di regolamentazione tra quelli di carattere meramente interno all'ordinamento sportivo – che non hanno effetti esterni anche nell'ordinamento statale, in quanto non possono essere lesivi della posizione giuridica dei tesserati – e gli atti di regolamentazione interna che possono invece acquisire una rilevanza esterna all'ordinamento settoriale sportivo, ovvero una rilevanza anche nell'ordinamento statale, in quanto si pongono come potenzialmente lesivi degli interessi dei loro destinatari.

La giurisprudenza statale, da una parte, ha sempre ritenuto insindacabili le normative federali che, disciplinando esclusivamente aspetti tecnico-agonistici della gara sportiva (ad esempio le dimensioni del campo di calcio), non hanno una rilevanza esterna all'ordi-

corsi pronostici con afflusso di pubblico ed eventualmente con risonanza radiote-levisiva – per gli indubbi consistenti riflessi che tali manifestazioni assumono nella sfera economico-sociale ed anche nella sfera dell'ordine pubblico locale, concorrono allo svolgimento dei compiti pubblicistici propri del C.O.N.I. nel settore sportivo; pertanto, tali atti normativi e gestionali, costituendo estrinsecazione di poteri di supremazia speciale, sono atti oggettivamente amministrativi, in quanto intesi alla cura e regolazione della sfera di interessi del settore sportivo, ma con rilevanza anche esterna ad esso perché involgente anche gli interessi pubblici sui quali essi incidono: al cospetto di tali atti quindi l'associato può vantare soltanto l'interesse alla legittima applicazione delle regole ed al corretto esercizio dei poteri gestionali ed è quindi titolare di posizioni di interesse legittimo in senso proprio". Nello stesso senso si è poi pronunciata la successiva giurisprudenza amministrativa: si vedano in particolare le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione VI, 10 ottobre 2002, n. 5442, del T.A.R. Lazio, Sezione III Ter, 14 maggio 2002, n. 4228, e del T.A.R. Lazio, Sezione III Ter, 9 gennaio 2002, n. 127).

namento sportivo (in quanto i loro effetti si esauriscono nell'ambito di esso) e rispetto alle quali l'ordinamento statale si pone, pertanto, in posizione di assoluta indifferenza.

Dall'altra parte, la giurisprudenza ha, invece, ritenuto sindacabile dal giudice statale la normazione interna federale laddove essa abbia una rilevanza non meramente interna all'ordinamento sportivo, ma anche esterna ad esso (ovvero nell'ambito dell'ordinamento statale), limitando i diritti fondamentali di soggetti che, oltre a fare parte dell'ordinamento sportivo, fanno parte anche dell'ordinamento statale: tale è il caso di quelle normative federali che escludano o limitino la possibilità di tesseramento o di utilizzazione di giocatori stranieri (comunitari o extracomunitari), in tal modo sostanzialmente discriminando i giocatori stranieri rispetto a quelli che sono invece cittadini dello Stato in cui opera la Federazione (33).

#### a) Il caso Walrave (1974).

Tale questione è stata posta per la prima volta nel 1974, quando, in sede di giudizio innanzi alla Corte di Giustizia della C.E.E., venne per la prima volta messa in discussione la legittimità della normativa federale (che prevedeva dei limiti numerici alla possibilità di tesseramento ed utilizzazione dei calciatori stranieri) rispetto all'art. 48 del Trattato di Roma, il quale prevedeva la "libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità", con conseguente abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità tra i lavoratori degli Stati membri.

In tale occasione la Corte di Giustizia (sentenza 12 dicembre 1974, Walrave/U.C.I., in Raccolta delle sentenza della Corte di Giustizia, 1974, 1405), in via preliminare non declinò la propria giurisdizione, non accogliendo il principio dell'asserita autonomia dello Sport dalla normativa statale e quindi comunitaria (principio sostenuto dagli esponenti dell'ordinamento sportivo), e riconobbe invece la rilevanza, anche in ambito statale e comunitario, delle questioni aventi ad oggetto la legittimità della normativa sportiva: ciò in quanto lo sport, nella misura in cui costituiva un'attività economica, doveva ritenersi soggetto al diritto comunitario ed in particolare al principio di non discriminazione in base alla nazionalità previsto dall'art. 7 dell'allora Trattato C.E.E.; l'efficacia del principio infatti sarebbe stata compromessa se non si fossero eliminate le restrizioni poste da associazioni private o pubbliche nell'esercizio della loro autonomia giuridica.

Nonostante l'affermazione del principio generale della sottomissione dello sport alla normativa comunitaria, la Corte, in tale occasione, pronunciandosi nel merito della questione, ritenne però legittima la normativa federale che limitava la possibilità di tesseramento di giocatori comunitari, sostenendo che, nel caso specifico, "il divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza non

<sup>(33)</sup> Il problema della legittimità di alcune norme dell'ordinamento sportivo del calcio – in particolare di quelle norme che limitano la possibilità di tesseramento o di utilizzazione di giocatori stranieri – rispetto non solo all'ordinamento statale, ma anche all'ordinamento della Comunità Europea, è stato sollevato più volte innanzi ai giudici statali di vari Stati membri, e da questi rimesso al giudizio della Corte di Giustizia (a cominciare già dai primi anni Settanta).

b) Gli atti federali di carattere provvedimentale.

Per quanto riguarda, invece, gli atti federali di carattere "provve-

concerne la composizione di squadre sportive, operata esclusivamente in base a criteri tecnico-sportivi, ed è perciò impossibile configurare tale attività sotto il profilo economico": con tale pronuncia, in sostanza, lo sport parve essersi "salvato in corner", nel senso che, seppure in generale l'attività sportiva, in quanto attività economica, venne riconosciuta come soggetta alla normativa comunitaria, nel caso specifico la Corte comunque riconobbe l'insindacabilità da parte del giudice ordinario di alcuni criteri di distinzione (e non di discriminazione) che trovavano la propria ratio in attività essenzialmente tecnico-agonistiche.

#### b) Il caso Donà (1976).

Dopo soli due anni, il caso fu riproposto alla stessa Corte di Giustizia (sentenza 14 luglio 1976, Donà/Mantero, in Raccolta sentenza Corte di Giustizia, 1976, 1333): il problema dell'illegittimità delle norme federali che limitavano la possibilità di tesseramento di giocatori stranieri in relazione al principio di non discriminazione dei cittadini facenti parte della Comunità Europea venne infatti nuovamente sollevato innanzi al massimo organo di giustizia comunitario.

La Corte, questa volta, superò la propria precedente impostazione, in quanto – pur non disconoscendo le peculiarità del fenomeno sportivo – da un lato ribadì che lo sport rilevava per il diritto comunitario nella misura in cui esso costituiva un'attività economica ai sensi dell'art. 2 del Trattato C.E.E., in particolare chiarendo che "tale è il caso dell'attività dei giocatori professionisti di calcio, i quali esercitano un'attività salariata effettuando delle prestazioni di servizi remunerati", ma dall'altra parte ritenne (contrariamente a quanto aveva affermato nella sentenza Walrave) che tutti i giocatori di calcio provvisti della nazionalità di uno Stato-membro dovevano essere messi in condizione di esercitare attività agonistica come professionisti in qualunque Stato della Comunità senza che vi fosse alcuna limitazione in ragione della nazionalità.

In sostanza, già nel 1976 la Corte di Giustizia aveva emanato quello che poi sarebbe stato (come si vedrà oltre) il rivoluzionario contenuto della "sentenza-Bosman" (giunta invece soltanto 20 anni dopo): con la decisione Donà, la Corte aveva infatti già riconosciuto l'illegittimità delle normative regolamentari delle Federazioni sportive nazionali – laddove esse prevedevano un limite al tesseramento di giocatori stranieri – per violazione da parte delle stesse del principio di non discriminazione dei cittadini comunitari in ragione della loro diversa nazionalità (art. 7 del trattato C.E.E.) e del conseguente principio della libera circolazione dei lavoratori in ambito comunitario (art. 48 Trattato C.E.E.).

Ma nella realtà pratica la sentenza Donà, pur costituendo un momento fondamentale della storia del calcio (per la prima volta formalmente assoggettato alla giurisdizione ed alla normativa comunitaria) non ebbe alcun effetto, avendo come unico ed "imperdonabile" difetto il proprio contenuto "pionieristico" e cioè il fatto di essere stata emanata in un periodo storico in cui l'Europa costituiva ancora una realtà ideale ed astratta. La stessa Commissione europea infatti poi evitò di imporre unilateralmente la soluzione prospettata dalla Corte di Giustizia e si accontentò di richiedere all'U.E.F.A. (United European Football Association) di procedere nella direzione di un graduale adeguamento del calcio professionistico alle regole comunitarie. L'U.E.F.A., da

dimentale" (ovvero i provvedimenti emanati nei confronti di singoli soggetti facenti parte dell'ordinamento sportivo), si distinguono in

parte sua, spalleggiata dalle varie Federazioni di calcio delle singole nazioni ad essa facenti capo - facendo leva sul concetto di autonomia dell'ordinamento sportivo, necessaria a garantire il mondo dello sport dai rischi di un suo snaturamento derivante dall'esecuzione della normativa e delle sentenze comunitarie e statali, e approfittando della poca determinazione degli organismi comunitari nell'imporre l'esecuzione della sentenza in questione - si limitò nel 1978 ad invitare le Federazioni nazionali (facenti capo alla C.E.E.) ad abrogare gradualmente qualsiasi clausola discriminatoria. Solo nel 1991, l'U.E.F.A., promettendo di regolarizzare la propria posizione entro il 1996, decise, come primo passo verso una maggiore liberalizzazione, di consentire che nelle competizioni europee le Società potessero utilizzare tre giocatori stranieri; in Italia, in conformità con tale decisione, il Consiglio Federale della F.I.G.C., con delibera 24 aprile 1992, decise (nonostante le resistenze dell'A.I.C., ovvero del sindacato-calciatori) di rendere illimitato il tesseramento dei giocatori comunitari, fermo restando che i calciatori utilizzabili tra campo e panchina non fossero più di tre.

#### c) Il caso Bosman (1995).

La questione della illegittimità delle norme federali rispetto alla normativa comunitaria – e non solo di quelle norme federali che prevedevano limiti numerici alla possibilità per le società di tesserare ed utilizzare calciatori stranieri, ma anche di quelle che prevedevano l'obbligo per la società che voleva acquistare un calciatore di pagare un indennizzo per tale cessione anche nel caso in cui il contratto del calciatore con la propria società fosse scaduto – è stata nuovamente rimessa alla Corte di giustizia nel 1995 (con rinvio, ad opera della Corte d'Appello di Liegi, con decisione 1 ottobre 1993).

La Corte di Giustizia, pronunciandosi su tale questione, con sentenza 15 dicembre 1995 (causa C-415/1993), ha dichiarato l'illegittimità di entrambe le norme federali "incriminate" per violazione del principio di libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, introducendo due principi-cardine che hanno condizionato l'evoluzione dell'intero mondo del calcio comunitario, in particolare stabilendo che:

- a) "sono illegittime per violazione dell'art. 48 del Trattato C.E. tutte le norme emanate da Federazioni sportive in forza delle quali, nelle partite che esse organizzano, le società calcistiche possono tesserare e schierare solo un numero limitato di calciatori professionisti cittadini di altri Stati membri";
- b) "sono illegittime per violazione dell'art. 48 del Trattato C.E. tutte le norme emanate da Federazioni sportive in forza delle quali un calciatore professionista, cittadino di uno Stato membro, alla scadenza del contratto che lo vincola ad una società può essere ingaggiato da un'altra società solo se questa ha versato alla società di provenienza un'indennità di trasferimento, formazione e promozione";

La Corte, in considerazione proprio della piena coscienza della portata notevolmente innovativa delle propria pronuncia, ha precisato altresì che tali principi non si sarebbero dovuti applicare comunque alle situazioni già definite in precedenza (ad esempio cessioni di calciatori, il cui contratto era già scaduto, perfezionatesi prima della decisione della Corte, in relazione alle qua-

genere quattro tipi di questioni, a seconda se i provvedimenti emanati abbiano natura tecnica, economica, disciplinare o c.d. "amministrativa".

Le questioni tecniche concernono l'organizzazione delle gare e la regolarità delle stesse; quelle economiche concernono i rapporti di natura patrimoniale tra gli associati e le società sportive; il procedimento disciplinare viene esperito dalla Federazione in tutti quei casi

li rimaneva comunque dovuta l'indennità di trasferimento), in particolare chiarendo che "l'effetto diretto dell'art. 48 del Trattato C.E., come interpretato dalla presente sentenza, non può essere fatto valere con riguardo a situazioni giuridiche già definite (nella specie, a sostegno di rivendicazioni relative a indennità di trasferimento, formazione e promozione che, alla data di pubblicazione della sentenza, siano state già pagate o siano ancora dovute in adempimento di un'obbligazione sorta prima di tale data)".

Contrariamente a quanto era avvenuto in sede di esecuzione della sentenza Donà, i principi della sentenza Bosman sono stati recepiti ed attuati da tutte le Federazioni di calcio degli Stati comunitari.

La sentenza Bosman si è posta pertanto come autentico momento di svolta non solo nella storia del calcio e nella definizione dei rapporti tra ordinamenti sportivi ed ordinamenti giuridici nazionali e sovranazionali, ma anche nella storia dell'Europa unita e dell'effettiva attuazione dell'Unione Europea.

Il "merito" fondamentale di tale decisione, la ragione per la quale essa ha assunto un'importanza determinante sotto tutti i profili sopra indicati, è stato infatti proprio nell'essere essa intervenuta nel momento giusto, ovvero nel momento storico in cui i tempi erano diventati maturi per imporre concretamente, e con una visibilità estrema (stante l'assoluta popolarità del gioco del calcio), il principio di libera circolazione dei lavoratori in ambito comunitario previsto dall'art. 48 del Trattato C.E..

#### d) Il caso Kolpac (2003).

Con sentenza 8 maggio 2003, infine, la Corte di Giustizia ha esteso l'applicazione del principio di libera circolazione dei lavoratori in ambito comunitario (illegittimità di disposizioni regolamentari che prevedano limiti di utilizzazione in campo di atleti extracomunitari) anche ai cittadini di Stati che, pur non appartenendo all'Unione Europea, abbiano sottoscritto un accordo di associazione con la stessa: "il riconoscimento, in un accordo di associazione tra la Comunità ed uno Stato terzo, del principio di non discriminazione relativamente alla circolazione dei lavoratori ha come conseguenza che una federazione sportiva non può porre limiti allo svolgimento dell'attività lavorativa di atleti professionisti provenienti dallo Stato con il quale sussiste tale accordo; pur non incidendo sul diritto di accesso al lavoro, in presenza di un regolare contratto tra una società sportiva e un atleta di uno Stato associato, al giocatore deve essere garantito un trattamento (per quanto riguarda condizioni lavorative, retribuzione e licenziamento) identico a quello previsto per i cittadini comunitari; la disposizione dell'accordo di associazione è direttamente applicabile anche alle federazioni sportive e può essere azionata dal singolo dinanzi ai giudici nazionali dello Stato nel quale intende svolgere l'attività sportiva". Per un'approfondita analisi di tale decisione si veda: Castellaneta M., Dai limiti dell'ingaggio alla retribuzione: illegittima ogni disparità di trattamento, Guida al Diritto 24 maggio 2003, n. 20, 117 e segg. (nota preceduta dal testo integrale della decisione).

in cui è necessario reprimere i comportamenti degli associati (atleti o società sportive) che siano contrari ai principi cui deve essere informata l'attività sportiva; la categoria delle questioni c.d. "amministrative" ha carattere residuale ed attiene fondamentalmente ai profili relativi all'affiliazione (delle società alla Federazione) o al tesseramento (degli atleti e tecnici) o all'ammissione ai campionati sportivi.

1. Indiscutibile, come confermato da dottrina e giurisprudenza, risulta la rilevanza meramente interna all'ordinamento sportivo della normativa tecnica e conseguentemente delle questioni di carattere c.d. "tecnico" (ad esempio concessione o meno di un calcio di rigore), ritenute, pertanto, insindacabili da parte del giudice statale <sup>(34)</sup>.

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

<sup>(34)</sup> 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. Roma, 20 settembre 1996; T.A.R. Lazio, 24 ottobre 1985, n. 1613; idem, 15 luglio 1985, n. 1099; ed in dottrina: Naccarato G., Sulla carenza di giurisdizione del giudice statale in ordine alla organizzazione di competizioni sportive, Riv. Dir. sportivo, 1997, 548).

2. Le questioni di carattere c.d. "economico", ovvero le controversie di carattere economico tra soggetti pari-ordinati che svolgono attività in ambito sportivo (controversie patrimoniali tra due società sportive o tra una società ed un soggetto con essa tesserato, come ad esempio, mancato pagamento di stipendi arretrati da parte della società al giocatore o mancato pagamento da parte di questo di una multa irrogatagli dalla propria società) sono state comunemente riconosciute come rilevanti anche per l'ordinamento statale, in quanto incidenti sulla sfera patrimoniale di soggetti facenti parte, oltre che dell'ordinamento sportivo, anche dell'ordinamento statale. Tali questioni vengono comunemente affidate, secondo la previsione degli accordi collettivi stipulati tra le Leghe (associazioni di società) ed i sindacati degli atleti e dei tecnici, ai sensi dell'art. 4 legge 23 marzo 1981, n. 91, al giudizio di Collegi arbitrali interni alle varie Federazioni (35).

Tale procedimento arbitrale si legittima rispetto al concorrente potere statuale solo sulla base del consenso delle parti contrapposte (società e tesserato); ma nel caso in cui gli interessati lo vogliano, avendo questo tipo di questioni ad oggetto interessi puramente economici (ai quali corrispondono diritti disponibili) rilevanti anche nell'ordinamento generale, essi potranno ricorrere alternativamente anche al giudice statale (chiedendo, ad esempio, l'adempimento di un contratto o il risarcimento dei danni): in tal senso si è comunemente pronunciata la giurisprudenza, ravvisando per tale tipo di controversie la possibilità della "alternatività" tra la soluzione offerta dalla giustizia sportiva (ricorso a Collegio arbitrale interno o ad apposite Commissioni vertenze economiche) e la possibilità di rivolgersi direttamente al giudice statale (in questo caso, ovviamente, civile, trattandosi di rapporto economico tra due soggetti privati) (36).

<sup>(35)</sup> Tali Collegi arbitrali sono composti da tre "giudici" (non togati), due dei quali designati (uno per ciascuno) dalla società e dal giocatore, mentre il terzo arbitro, ovvero il Presidente del Collegio arbitrale, viene nominato volta per volta tra gli iscritti nelle liste presentate dalla rispettiva Lega (associazione delle società) e dal sindacato degli atleti, secondo quanto previsto dal Regolamento di funzionamento del Collegio arbitrale, allegato all'Accordo Collettivo.

<sup>(36)</sup> 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.*, Riv. dir. sport., 2000, 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

- 3. Le questioni di carattere c.d. "disciplinare", ovvero l'emanazione di provvedimenti disciplinari nei confronti di soggetti facenti parte dell'ordinamento sportivo (ad esempio sanzioni interdittive temporanee o sanzioni pecuniarie) sono state riconosciute come potenzialmente rilevanti anche nell'ambito dell'ordinamento statale (quindi sindacabili anche dal giudice statale); tale potenziale rilevanza esterna, nell'ambito cioè della comunità generale, dei provvedimenti federali disciplinari, in quanto potenzialmente lesivi delle posizioni giuridiche soggettive dei tesserati ed in particolare del diritto al lavoro (art. 4 Cost.) dell'individuo tesserato come sportivo professionista o del diritto di iniziativa economica privata della società sportiva (art. 41 Cost.) ha come inevitabile conseguenza la sindacabilità di detti provvedimenti da parte del giudice statale.
- 3.1. Per tale ragione, la giurisprudenza ha comunemente ritenuto la sindacabilità da parte del giudice statale in ordine all'impugnazione di provvedimenti di carattere disciplinare che ordinino l'espulsione del tesserato dall'ordinamento sportivo, in quanto sostanzialmente lesivi della posizione giuridica soggettiva dell'interessato anche come cittadino dello Stato, e quindi rilevanti anche nell'ambito dell'ordinamento statale: in particolare, stante il riconosciuto principio della "doppia natura" delle Federazioni sportive, i provvedimenti emanati da organi federali di carattere espulsivo nei confronti delle società o dei tesserati dall'ordinamento sportivo (ovvero "revoca dell'affiliazione" per le società e "radiazione" per i tesserati) sono sempre stati riconosciuti (anche prima della legge n. 280/2003) come provvedimenti amministrativi di carattere autoritativo, come tali potenzialmente lesivi degli interessi legittimi dei destinatari e quindi impugnabili innanzi al giudice amministrativo (37).

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. 91/81 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, Nuovo Dir., 1997, 909. Sull'argomento si veda inoltre Luiso, L'arbitrato sportivo fra ordinamento statale e ordinamento federale (Nota a Coll. Arb. Padova, 26 ottobre 1990): Riv. arbitrato, 1991, 840; Cecchella C., Giurisdizione e arbitrato nella riforma del 1981 sullo sport, Riv. dir. proc., 1995, 841.

<sup>(37)</sup> 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

Nello stesso senso, reciprocamente, la giurisprudenza ha sempre ritenuto sottoponibili alla giurisdizione statale del giudice amministrativo anche i provvedimenti emanati dalle Federazioni sportive aventi ad oggetto il diniego di ammissione a fare parte dell'ordinamento federale nei confronti di soggetti che avevano richiesto tale ammissione (38).

3.2. Più controversa è sempre stata, invece, la questione della impugnabilità al giudice statale dei provvedimenti federali di carattere disciplinare non aventi carattere espulsivo (ma comunque lesivi della posizione giuridica del tesserato) e che possono concretarsi nell'irrogazione di sanzioni di carattere temporaneamente interdittivo della facoltà di svolgere la propria attività federale (ad esempio irrogazione di squalifica ad un tesserato) oppure di carattere pecuniario (ad esempio irrogazione di una multa dalla Federazione ad una società

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).

(38) 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.

31

ad essa affiliata): la giurisprudenza ha sancito il principio generale della sindacabilità delle stesse da parte del giudice statale quando le stesse fossero di un rilievo tale da essere riconosciute come "idonee ad incidere in misura sostanziale" sulla posizione giuridica soggettiva del destinatario (in quanto, in tal caso, esse assumono una rilevanza anche per l'ordinamento statale). Pertanto:

a) per quanto riguarda le sanzioni disciplinari di carattere non espulsivo, ma di carattere interdittivo, concretantesi cioè nella interdizione temporanea a svolgere la propria attività in ambito federale (ad esempio squalifica del tesserato), la giurisprudenza statale ha generalmente riconosciuto la loro sindacabilità da parte del giudice amministrativo quando la sanzione disciplinare abbia un rilievo notevole sullo svolgimento dell'attività professionale del destinatario (39);

Nello stesso senso si è inoltre pronunciata anche la giurisprudenza tedesca (caso Krabbe), secondo la quale "la competenza dell'autorità giurisdizionale ordinaria non è esclusa per il fatto che sulla materia oggetto di controversia si sia già pronunciato un organo interno alla Federazione, in quanto il vincolo di giustizia va inteso, a pena di nullità, solo come divieto a rivolgersi all'autorità giurisdizionale ordinaria prima di avere eseguito tutte le istanze giurisdizionali interne alla Federazione: pertanto, i provvedimenti disciplinari interni di associazioni private possono essere oggetto di sindacato in sede giurisdizionale sia per violazione della disposizioni procedimentali statutarie, sia sotto il rispetto dei principi

<sup>(39)</sup> In particolare si veda T.A.R. Lazio, Sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641, per il quale "le norme regolamentari delle Federazioni sportive che disciplinano la partecipazione dei privati agli organi rappresentativi delle Federazioni stesse, poiché incidono sui diritti che l'ordinamento giuridico riconosce e garantisce all'individuo come espressione della sua personalità, rilevano sul piano giuridico generale: pertanto, rientra nella giurisdizione amministrativa la controversia incentrata su provvedimenti con cui le Federazioni sportive, nell'esercizio di poteri che tali norme loro concedono, menomano la detta partecipazione infliggendo l'interdizione temporanea dalla carica di consigliere federale".

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

b) per quanto riguarda, invece, le sanzioni disciplinari di carattere pecuniario è stato applicato lo stesso principio, con l'effetto che, in ordine alla rilevanza di tali questioni, la giurisprudenza è stata oscillante, stabilendo talvolta che le sanzioni pecuniarie sarebbero sindacabili dalla giurisdizione statale amministrativa (40) (quando le stesse hanno assunto un rilievo economico notevole) e talvolta che, invece, tali sanzioni pecuniarie non sarebbero sindacabili dalla giustizia statale per la loro rilevanza meramente interna all'ordinamento sportivo (41).

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 nella Rivista di diritto sportivo, 1996, 833, con nota di De Cristofaro, Al crepu-

scolo 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)

- (40) Cfr. 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".
- (41) Cfr. in proposito T.A.R. Lazio, Sez. III, 29 marzo 1996, n. 667, per il quale "l'atto con cui l'UNIRE, in base alle proprie normative regolamentari adottate in virtù dell'autonomia tecnico-organizzativa ad essa riconosciuta, commina una

4. Tutte le altre questioni (comunemente denominate come questioni di carattere c.d. "amministrativo"), come l'emanazione di provvedimenti atti a limitare (per ragioni di carattere amministrativo e non di carattere disciplinare) la partecipazione di un soggetto nell'ambito dell'ordinamento sportivo, sia in modo parziale (diniego di ammissione ad un Campionato per il quale si è acquisito il c.d. "titolo sportivo") (42), sia in modo assoluto (esclusione definitiva dall'ordinamento sportivo, per "decadenza dall'affiliazione" per le società o per decadenza del tesseramento per i singoli atleti), sono state generalmente riconosciute come lesive di posizioni giuridiche soggettive rilevanti anche nell'ambito dell'ordinamento statale, e quindi sindacabili dal giudice statale.

# 3. Il problema dell'esecuzione delle decisioni dei giudici statali.

Ulteriore problema che si è spesso posto nell'ambito dei controversi rapporti tra l'ordinamento sportivo e la giustizia statale è stato costituito – oltre che dalla difficoltà di individuare con certezza gli esatti confini della sindacabilità da parte del giudice statale dei provvedimenti federali (data la non uniformità delle decisioni espresse in tal senso dalla giurisprudenza statale) – anche dal successivo rifiuto, da parte degli organi dell'ordinamento sportivo, di attuare le decisioni assunte dai giudici statali soprattutto quando esse, dichiarando l'illegittimità della normativa federale o delle decisioni federali impugnate, si siano poste in contrasto con l'ordinamento sportivo.

La storia dei rapporti tra ordinamenti sportivi ed ordinamenti statali presenta infatti numerosi casi di rifiuto da parte delle Federazioni sportive alla esecuzione delle decisioni emanate in materia sportiva da organi giurisdizionali statali (soprattutto di quelle decisioni emanate in via cautelare): tale problema si è infatti verificato non solo in Italia, come nel caso del Catania calcio (43) nel 1993 – for-

sanzione pecuniaria per un cavallo risultato positivo all'antidoping, ha rilevanza meramente interna e non comporta l'esplicazione di un potere pubblicistico, pertanto la relativa controversia è sottratta alla giurisdizione del giudice amministrativo".

<sup>(42)</sup> 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".

 $<sup>^{(43)}</sup>$  Nel luglio del 1993, il Catania calcio, vista la propria situazione economica-finanziaria non in regola con i parametri federali, si vide destinataria

malmente riammesso a disputare il campionato di serie C1 dai giudici statali con ordinanza cautelare, ma in pratica non riammesso a

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

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

All'indomani della ordinanza del T.A.R. Sicilia n. 929/1993, recante l'obbligo per la Federazione italiana gioco calcio (F.I.G.C.) di revocare l'atto di revoca dell'affiliazione e di iscrivere la società Catania al campionato di Serie C1, l'allora Segretario Generale della Federazione calcistica internazionale (F.I.F.A.) Mr. Blatter ingiunse a Matarrese (allora Presidente della F.I.G.C.) di non eseguire la pronuncia dell'autorità giudiziaria statale, minacciando il disconoscimento, da parte dell'ordinamento sportivo internazionale (F.I.F.A.) dell'ordinamento sportivo italiano di calcio (F.I.G.C.), che avrebbe avuto, come prima conseguenza, l'esclusione della squadra nazionale italiana di calcio dai campionati dei mondo del 1994.

La F.I.G.C. – facendo leva sulla presunta autonomia dell'ordinamento sportivo dell'ordinamento giuridico statale, sentendosi minacciata di essere "disco-

nosciuta" dalla F.I.F.A. qualora avesse deciso di ottemperare all'ordinanza del giudice statale – non ottemperò alle ordinanze del T.A.R. ed ordinò di giocare Avellino-Giarre. Inevitabilmente i membri del Consiglio Direttivo della F.I.G.C. vennero ad essere destinatari di denunce per "omissione dei doveri d'ufficio" (art. 328 c.p.) e "violazione dei provvedimenti dell'Autorità emanati per ragioni di giustizia" (art. 650 c.p.).

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

Successivamente - rimessa la questione alla competenza territoriale del T.A.R. Lazio per il fatto che i provvedimenti impugnati dal Catania erano stati emanati da organi federali aventi sede in Roma, ed avevano anche rilievo su tutto il territorio nazionale (cfr. ordinanza del Consiglio di Stato n. 333/1994 cui la questione era stata rimessa per regolamento di competenza) - il T.A.R. Lazio, in sede di definizione del merito della questione, ribadendo la linea già tracciata dal C.Si., confermò il fatto che "la giurisdizione del giudice amministrativo sussiste solo con riguardo al provvedimento di revoca dell'affiliazione alla F.I.G.C., e non anche con riguardo alla delibera di non iscrizione della società al campionato di Serie C1" e, non pronunciandosi sulla legittimità del provvedimento di non iscrizione al campionato di Serie C1 (in ordine al quale aveva ribadito la carenza di giurisdizione del giudice statale), annullò soltanto il provvedimento di revoca dell'affiliazione, ritenendo che "è illegittimo il provvedimento di revoca dell'affiliazione alla F.I.G.C. adottato a seguito di gravi irregolarità di gestione, dal momento che tale sanzione può essere comminata solo in caso di gravi infrazioni all'ordinamento sportivo" (sentenza 23 giugno 1994, n. 1361); con sentenze successive, inoltre, il T.A.R. Lazio conseguentemente rigettò il ricorso del Catania avverso il provvedimento di iscrizione nel campionato di "Eccellenza" (sentenza n. 1362/1994), ed infine rigettò altresì analogo ricorso del Messina Calcio avverso l'atto di non iscrizione della stessa al campionato di Serie C1, sulla base del principio per cui "non sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo con riguardo alla delibera di non iscrizione della società al campionato di Serie C1" (sentenza n. 1363/1994).

Infine, con sentenza 30 settembre 1995, n. 1050, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha chiarito definitivamente che – ferma restando la competenza dei giudici amministrativi in materia di impugnazione dei provvedimenti di revoca dell'affiliazione, in quanto aventi contenuto di atto di natura disciplinare incidenti sullo status del destinatario e quindi riconoscibili come provvedimenti amministrativi – "anche la delibera assunta da una Federazione di non ammissione di una società professionistica al campionato di competenza costituisce espressione della potestà pubblicistica demandata alle Federazioni sportive nazionali dal C.O.N.I. ed è quindi assoggettata alla giurisdizione amministrativa" (Riv. dir. Sport., 1996, 111, con nota di SILA C.; sull'argomento, si vedano inoltre Zingales V., Provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statale, Riv. dir. sport., 1993, 275; Coccia C., Il

come nel caso del quattrocentista statunitense Butch Reynolds (44), squalificato per doping dalla Federazione internazionale di atletica

caso Catania, Riv. dir. sport., 1993, 247; Vidiri G., *Il "caso Catania": i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, Foro it. 1994, III, 511; Caringella F., *Considerazioni in tema di giudizio cautelare sportivo*, Riv. dir. sport., 1993, 304).

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

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

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

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

Nel giudizio di merito, la Corte Distrettuale degli U.S.A., Distretto meridionale dell'Ohio, con sentenza del 3 dicembre 1992, in via preliminare riconobbe la propria giurisdizione in materia di impugnazione di atti dell'ordinamento sportivo, e – superando la pretesa carenza di giurisdizione del giudice statale in materia di controversie sportive per il principio di "exclusive jurisdiction" sulle stesse da parte degli organi di giustizia sportiva (tesi del T.A.C.) – chiarì che "negli U.S.A., posta l'esistenza di un principio generale dell'ordinamento per il quale gli atti compiuti da un organismo amministrativo indipenden-

37

leggera, formalmente riammesso a correre dai giudici statali con ordinanza cautelare, ma in pratica non riammesso dagli organi federali.

Negli ultimi tempi, gli ordinamenti sportivi hanno effettivamente cominciato a manifestare una maggiore apertura nei confronti delle decisioni della giustizia statale, nel senso che essi hanno cominciato ad eseguire le decisioni dei giudici statali, come è avvenuto nel caso della sentenza Bosman, i cui principi (dopo il comprensibile "panico" iniziale), sono stati attuati da tutte le Federazio-

te sono sempre assoggettabili a controllo giurisdizionale a meno che vi osti un'esplicita previsione legislativa del Congresso degli U.S.A., la Corte Distrettuale Statale è competente a conoscere di una controversia conseguente ad una decisione del The Athletic Congress of U.S.A. (T.A.C., Federazione nazionale U.S.A. di Atletica Leggera)"; nel merito, la Corte Distrettuale diede ragione a Reynolds e non solo annullò il provvedimento di squalifica, ritenendolo illegittimo sulla base del fatto che "la I.A.A.F. non ha rispettato i principi e le regole procedurali e sostanziali da esso stesso stabilite per la conduzione del procedimento disciplinare, in particolare, per non avere consentito a Reynolds di godere, in sede di giudizio disciplinare, delle garanzie del 'due process'", ma - ritenendola responsabile nei confronti di Reynolds "per diffamazione, in quanto nel corso del giudizio disciplinare, pur in presenza di elementi istruttori tali da fare fortemente dubitare della veridicità dei fatti contestati all'atleta, essa ha omesso dolosamente di prendere nella dovuta considerazione tali risultanze ed ha assoggettato l'atleta a sanzione disciplinare al solo scopo di tutelare la credibilità della propria istruttoria" - condannò altresì la I.A.A.F. a pagare all'atleta un risarcimento record di 27 milioni di dollari (allora pari a circa 40 miliardi di lire), di cui \$ 6.8 milioni per i "danni effettivi" (danno emergente e lucro cessante fino al 2001) e \$ 20.4 milioni di "danni punitivi" (calcolati nella misura pari al triplo dei danni effettivi) per avere la "I.A.A.F. agito con spregio e con consapevole noncuranza dei diritti di Reynolds" (su tale decisione si veda: Izzo U., Cento milioni a metro: il caso Reynolds, Riv. dir. sport., 1995, 183).

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

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

ni di calcio europee (45): con Bosman, infatti, la tanto "sbandierata"

Con l'attuazione, da parte delle varie Federazioni di calcio delle nazioni facenti parte della U.E., dei principi prescritti dalla Corte di Giustizia con la sentenza Bosman, i vari ordinamenti sportivi di calcio delle varie nazioni europee hanno ammesso, per la prima volta, la possibilità di ingerenza da parte di un giudice statale (nel qual caso del massimo organo giurisdizionale comunitario) nella valutazione di legittimità delle norme interne allo sport, previste dai regolamenti sportivi delle singole Federazioni sportive nazionali: quello stesso mondo dello Sport (la U.E.F.A. in particolare) - che, nel corso del giudizio-Bosman, aveva sostenuto il difetto assoluto di giurisdizione del giudice statale (e quindi anche comunitario) in materia di valutazione di legittimità dei regolamenti interni delle Federazioni, sostenendo che lo Sport, in ragione della propria tanto rivendicata autonomia, avrebbe dovuto costituire una "zona-franca", nella quale doveva ritenersi preclusa ogni possibilità di ingerenza di ogni potere (tanto meno del potere giudiziario) dello Stato - dopo la sentenza-Bosman, ha deciso di adeguarsi ai principi da questa stabiliti, rendendo tra l'altro il mondo del calcio (nella sua appariscenza e popolarità) uno dei primi campi di effettiva e concreta attuazione dell'Europa unita.

Di fronte al massimo organo giurisdizionale comunitario, pertanto, le varie Federazioni di calcio di tutte le nazioni U.E. (pur "urlando" tutto il proprio malessere per una decisione che, secondo gli "addetti ai lavori", rischiava di sconvolgere e di fare crollare i precari equilibri del "sistema-calcio") non han-

<sup>(45)</sup> La sentenza Bosman (cfr., per il suo contenuto, la nota 33), al contrario della precedente sentenza della stessa Corte di Giustizia C.E. relativa al caso-Donà (per la cui attuazione i tempi non erano ancora maturi), è stata attuata da tutte le Federazioni sportive della nazioni facenti parte della Comunità Europea, con l'effetto di costituire una vera e propria rivoluzione del mondo del calcio:

in primo luogo, perché i limiti al tesseramento ed all'utilizzazione dei calciatori stranieri previsti dalle normative federali dei vari Stati Comunitari devono ora essere interpretati come limiti riguardanti i soli calciatori extracomunitari, mentre i calciatori comunitari non possono più essere considerati "stranieri" nei Paesi comunitari (ad esempio una società italiana ha la possibilità di tesserare e di utilizzare tutti i calciatori comunitari che vuole, mentre può tesserare o utilizzare soltanto un numero di calciatori extracomunitari pari a quanti sono gli "stranieri" tesserabili ed utilizzabili dal proprio regolamento federale nazionale);

<sup>2)</sup> În secondo luogo, perché, non essendo più ammesso il pagamento dell'indennità di preparazione e promozione per la cessione di un calciatore il cui contratto con la propria società sia scaduto, le Società si sono trovate costrette a prolungare i contratti dei propri calciatori, in modo che, finché li hanno sotto-contratto, possono comunque chiedere, per la cessione degli stessi, il pagamento di un prezzo per rilasciare il proprio "nulla-osta al trasferimento" (la qual cosa ha sicuramente rinforzato la posizione contrattuale del calciatore, il quale può liberamente decidere se prolungare o meno il contratto con la propria società, con l'effetto che, se lo prolunga, è economicamente e professionalmente garantito dal contratto stesso per tutti gli anni della propria durata, e, se non lo prolunga, sa che, alla scadenza dello stesso, potrà andare liberamente alla società che gli offre l'ingaggio migliore, senza che questa debba pagare alcunché alla propria vecchia società).

39

autonomia degli ordinamenti sportivi ha ammesso, come del resto non avrebbe potuto fare altrimenti, la supremazia del potere statale

no potuto che adeguarsi: tale adeguamento ai principi della sentenza-Bosman è stato in qualche modo "forzato" sia dal maturarsi dei tempi storici e politici (sarebbe stato impensabile infatti sottrarre il mondo del calcio ad un processo di "europeizzazione" ormai in fase di piena concretizzazione), sia dalla forza dell'organo giudicante, sia soprattutto dalla portata di carattere generale della pronuncia in questione, la quale non coinvolgeva più gli interessi di un solo atleta (come era avvenuto nel caso-Reynolds) o di una singola società (come era avvenuto nel caso-Catania), ma veniva a coinvolgere gli interessi di tutte le società e di tutti gli atleti professionisti europei: cosicché, all'indomani della sentenza Bosman, qualora le varie Federazioni avessero manifestato la propria intenzione di non attuare i principi della stessa, tutte le società, seppure in violazione dei regolamenti federali (ma con la certezza di essere nel rispetto della normativa comunitaria), avrebbero potuto "impuntarsi", ovvero:

- 1) (secondo il principio sopra riportato al paragrafo 1) tesserare ed utilizzare tutti i calciatori comunitari che volevano, con l'effetto di vedersi dichiarate "perse a tavolino" tutte le partite giocate con stranieri "in esubero" per violazione dei limiti numerici di cui ai regolamenti federali; le sanzioni che avrebbero irrogato gli organi federali a tali società (ammende, squalifiche e sconfitte a tavolino o penalizzazioni di punteggio) sarebbero state sicuramente da queste impugnate innanzi ai vari giudici ordinari statali, i quali avrebbero verosimilmente annullato tali provvedimenti e condannato le Federazioni a risarcimenti "ultramiliardari" (e di fronte a sentenze di condanna al risarcimento dei danni, passate in giudicato, ben poco avrebbe potuto valere l'"autonomia" dell'ordinamento sportivo, sicché le Federazioni ed i propri dirigenti in prima persona sarebbero state sicuramente costrette a pagare i danni);
- 2) (secondo il principio sopra riportato al paragrafo 2) pretendere di acquistare un calciatore di altra società con il contratto ormai scaduto senza pagare alcuna indennità di trasferimento, dando luogo ad un contenzioso interminabile tra le varie società sia davanti agli organi di giustizia federali (ove si sarebbe applicato il principio dei regolamenti federali dell'obbligo di pagamento dell'indennità di trasferimento anche per la cessione di calciatori il cui contratto fosse già scaduto), sia davanti agli organi giurisdizionali statali (ove si sarebbe applicato il principio della Corte di Giustizia di trasferimento a "parametro-zero" per i calciatori il cui contratto con la loro vecchia società fosse scaduto).

È perciò evidente che il "panico" economico e politico derivante dall'eventuale mancata attuazione dei principi della sentenza-Bosman da parte delle varie Federazioni sportive nazionali sarebbe stato ancora maggiore rispetto alla inevitabile attuazione di tali principi, la quale ha comportato fondamentalmente soltanto una inevitabile "europeizzazione" del mondo del calcio (principio di cui al par. 1) ed un rafforzamento della posizione e della forza contrattuale del calciatore (principio di cui al par. 2).

Su tale argomento, si veda, in particolare, Clarich M., *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, Riv. dir. sport., 1996, 393; Manzella A., *L'Europa e lo sport: un difficile dialogo dopo Bosman?*, Riv. dir. sport., 1996, 406; Tizzano A.-De Vita M., *Qualche considerazione sul caso Bosman*, Riv. dir. sport., 1996, 416; Romani F.-Mosetti U., *Il diritto nel pallone: spunti* 

(e comunitario) e, finalmente, ha dato inizio ad una operazione di dialettica e di contemperamento tra le contrapposte esigenze di autonomia dello Sport e supremazia dello Stato.

Nello stesso ordine di idee, ovvero nel senso del riconoscimento, da parte degli organi dell'ordinamento sportivo internazionale del calcio, di una indiscutibile possibilità di ingerenza dell'ordinamento statale in ambito interno all'ordinamento sportivo, si è posto anche il nuovo Accordo relativo ai trasferimenti internazionali dei calciatori professionisti (c.d. "Accordo di Bruxelles"), stipulato a Bruxelles il 5 marzo 2001 tra l'Unione Europea e la F.I.F.A. (Federazione internazionale di calcio): tale Accordo ha infatti previsto che, per eventuali controversie tra calciatori e società (c.d. giustizia di carattere economico), oltre a ricorrere agli organi di giustizia sportiva indicati nell'Accordo, i tesserati possono rivolgersi anche alla giustizia ordinaria senza che gliene derivi alcun pregiudizio (art. 6 dell'Accordo).

Un ulteriore passo verso l'"armonizzazione" dei rapporti tra Sport e Stato è stato fatto in Italia con l'emanazione della recente decisione della Corte Federale della F.I.G.C. (decisione del 4 maggio 2001), che ha stabilito l'abolizione dei limiti di utilizzazione dei calciatori extracomunitari: con tale decisione è stato infatti lo stesso ordinamento sportivo a dichiarare illegittime le proprie norme regolamentari interne (quelle che prevedevano limitazioni all'utilizzazione di calciatori extracomunitari) per violazione della sopravvenuta normativa statale, che prevedeva invece la parità di diritti tra i lavoratori che sono cittadini italiani e gli extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia (D.Lgs. n. 286/1998) (46).

per un'analisi economica della sentenza Bosman, Riv. dir. sport., 1996, 458; Bastianon S., La libera circolazione dei calciatori ed il diritto alla concorrenza alla luce della sentenza Bosman, Riv. dir. sport. 1996, 508; Coccia M., La sentenza Bosman: summum ius, summa iniuria?, Riv. dir. sport. 1996, 533; Franchini C., La libera circolazione dei calciatori professionisti: il caso Bosman, Giornale di diritto amministrativo 1996, n. 5; Bastianon, Bosman, il calcio ed il diritto comunitario, Foro It., 1996, IV, 3; Coccia M. e Nizzo C., Il dopo Bosman ed il modello sportivo europeo, Riv. dir. Sport. 1998, 335.

e Stato e tra i regolamenti sportivi e le leggi statali – nel senso della ammissione da parte dell'ordinamento sportivo del calcio in Italia del principio della necessaria conformità dei primi alle seconde – è stato fatto con la sentenza della Corte Federale della F.I.G.C. del 4 maggio 2001.

Con tale decisione il mondo del calcio ha infatti stabilito di dichiarare esso stesso illegittima (e quindi di annullare) una norma del proprio ordinamento interno, ovvero, l'art. 40, comma settimo, delle Norme Organizzative Interne della Federazione (comunemente note come N.O.I.F.), quale fonte di grado regolamentare, per violazione della sopravvenuta normativa statale di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (fonte di grado legislativo): in particolare, la F.I.G.C. ha riconosciuto che le limitazioni al tesseramento ed all'utilizzazione di calciatori stranieri extracomunitari, previste dall'art. 40, comma

La portata veramente "rivoluzionaria" di tale decisione è costituita dal fatto che, per la prima volta nella propria storia, è stato

settimo, delle N.O.I.F. costituiva un'indebita discriminazione tra calciatori italiani e comunitari da una parte (ormai assimilati dalla sentenza Bosman) e calciatori extracomunitari dall'altra e che ciò si poneva in violazione della normativa statale sopraindicata secondo la quale allo straniero (anche extracomunitario) regolarmente soggiornante in Italia devono essere riconosciuti gli stessi diritti spettanti al cittadino italiano.

Anche tale decisione è giunta in un momento storico non casuale: lo stesso ordinamento sportivo, infatti, ha riconosciuto la necessità che le proprie norme si armonizzassero con quelle statali (sovraordinate alle prime per il principio di gerarchia delle fonti) e ha preferito annullare tali proprie norme eliminando il "conflitto normativo" proprio nel momento in cui si è manifestata effettivamente la possibilità che si realizzasse una serie di "conflitti giurisdizionali" tra pronunce degli organi giurisdizionali statali nel senso dell'illegittimità (e del conseguente obbligo di disapplicazione) della norma in questione e le successive decisioni degli stessi organi federali; la decisione in questione è stata infatti determinata da due diversi fattori, uno di carattere reale e sostanziale ed uno di carattere giuridico-procedurale:

- 1) dal punto di vista della realtà sostanziale, la decisione è stata "sollecitata" dall'intervento nei mesi precedenti, di due pronunce di organi giurisdizionali statali, aditi direttamente da tesserati dell'ordinamento sportivo - il calciatore Ekong ed il giocatore di basket Sheppard (che ha impugnato la norma omologa dei regolamenti della Federbasket) - in ordine proprio alla legittimità dell'art. 40, settimo comma, delle N.O.I.F. rispetto al D.Lgs. n. 286/1998: sia il Tribunale di Reggio Emilia con ordinanza del 2 novembre 2000 (caso Ekong), sia il Tribunale di Teramo, Sezione di Giulianova, con ordinanza del 4 dicembre 2000 (caso Sheppard), con decisioni analoghe (entrambe richiamate nella sentenza della Corte Federale), hanno riconosciuto l'illegittimità delle normative federali (rispettivamente l'art. 40, comma settimo, delle N.O.I.F. della F.I.G.C., e l'art. 12 del Regolamento F.I.P.) per violazione da parte di esse della normativa di cui al D.Lgs. n. 286/1998; nello stesso senso si era inizialmente posto il Tribunale di Pescara, accogliendo, con ordinanza 18 ottobre 2001, il ricorso del pallanuotista Hernandez Paz, ma tale ricorso è stato successivamente rigettato con la successiva ordinanza collegiale del 14 dicembre 2001 - che facendo leva sulla natura formalmente dilettantistica dell'attività di pallanuotista del ricorrente - ha stabilito che "l'interesse a fare pratica sportiva non rientra tra le libertà fondamentali e, pertanto, la sua eventuale lesione non legittima il ricorso alla tutela prevista dagli artt. 43 e 44 D.lgs n. 286/1998' (tutte le ordinanze sopra citate sono riportate nel Foro Italiano 2002, 897 e segg., con nota di Agnino F., Statuti sportivi discriminatori ed attività sportiva, quale futuro?; si veda anche in Corriere Giuridico 2002, n. 2, 223 e segg., con nota di CALÒ E., Sport e diritti fondamentali),
- 2) dal punto di vista della realtà giuridico-procedurale, l'occasione alla Corte Federale per pronunciarsi su tale questione è stata data dai ricorsi presentati alla Corte Federale dalle società S.S. Lazio (per i calciatori Salas, Stankovic, Crespo, Ola), Udinese (per Neto, Gargo e Gonzales), Inter (per Recoba, Simic, Cordoba), Vicenza (per Neves Kallon, Tomas, Tomic), Milan (per Dida, Serginho, Boban, Roque Junior, Kaladze) e della Sampdoria (per Ze Francis, Mekongo, Hervè, Zoran, Nenad, Bratislav), interessate a fare cadere

lo stesso Sport (tramite un proprio organo "giurisdizionale") a dichiarare l'illegittimità della propria normativa rispetto alla sopravvenuta normativa statale e ad intervenire per adeguarla (laddove, invece, con la sentenza Bosman, la dichiarazione di illegittimità della normativa sportiva rispetto a quella "statale" della Unione Europea era stata posta in essere da un organo giurisdizionale esterno al-

la norma che limitava il tesseramento e l'utilizzazione dei calciatori extracomunitari, in quanto impegnate sia sul fronte disciplinare che su quello penale per la questione "passaportopoli".

La Corte Federale non ha potuto così che pronunciarsi su tale questione (e inevitabilmente nel senso dell'illegittimità della normativa federale rispetto alla normativa statale richiamate) ed ha chiarito che il richiamato art. 40, settimo comma, delle N.O.I.F. – che, pur lasciando assoluta libertà di tesseramento e di utilizzazione dei calciatori comunitari, per quanto riguarda invece gli extracomunitari limitava a cinque i calciatori tesserabili ed a tre i calciatori utilizzabili per la serie A, ad uno i calciatori tesserabili ed utilizzabili per la serie B ed a nessuno per la serie C – si poneva in contrasto con la sopravvenuta normativa statale di cui al D.Lgs. n. 286/1998 (c.d. decreto Turco-Napolitano), applicabile espressamente, per il disposto di cui all'art. 27, lett. p, anche agli "stranieri che siano destinati a svolgere qualsiasi tipo di attività sportiva professionistica presso società sportive italiane ai sensi della legge 23 marzo 1981, n. 91".

Pertanto, con tale sentenza la Corte Federale ha stabilito:

- per quanto riguarda i limiti di utilizzazione dei calciatori extracomunitari, la totale liberalizzazione della possibilità per le società di utilizzare tutti i calciatori extracomunitari con esse già tesserati ("è illegittimo l'art. 40, settimo comma, delle N.O.I.F. nella parte in cui prevede che soltanto tre calciatori provenienti da paesi diversi della U.E. possano essere utilizzati nelle gare ufficiali in ambito nazionale, e ne dispone l'annullamento");
- 2) per quanto riguarda i limiti di tesseramento di nuovi calciatori extracomunitari, che fosse previsto dal C.O.N.I. un limite numerico generale di sportivi extracomunitari ammessi a svolgere attività sportiva professionistica in Italia ("le restanti disposizioni dell'art. 40, settimo comma, delle N.O.I.F., che pongono limiti al tesseramento dei calciatori extracomunitari avranno efficacia fino a quando il C.O.N.I. non avrà formulato i propri indirizzi e criteri relativi alla dichiarazione di assenso al lavoro dei calciatori extracomunitari").

Tale decisione è pubblicata sul Foro Italiano, 2001, III, 529, con nota di Napolitano G., La condizione giuridica degli stranieri extracomunitari nell'ordinamento sportivo: divieto di discriminazione e funzione di programmazione del C.O.N.I.; nello stesso senso si veda anche Calò E., Giurisdizione sportiva: mondo del calcio, in Corriere giuridico, 2001, 820.

Indiscutibile è stata la correttezza, dal punto di vista giuridico, di tale decisione; qualche perplessità in ordine all'opportunità della stessa sotto il profilo della propria esecutività immediata, è stata ravvisata sia dagli "addetti ai lavori", sia dall'opinione pubblica, per avere tale decisione modificato le regole "in corsa" (ovvero in pieno svolgimento del campionato), con l'effetto di avere avuto conseguenze determinanti sull'andamento del campionato stesso (la partita Juventus-Roma del successivo 6 maggio 2001, determinante per lo scudetto, fu decisa da due "bordate" dalla distanza del giapponese Nakata, la cui utilizzazione da parte della A.S. Roma fu possibile proprio in attuazione della decisione citata, emanata due giorni prima).

l'ordinamento sportivo, ovvero dal massimo organo giurisdizionale dell'ordinamento statale comunitario).

Con la citata decisione da parte della Corte Federale della F.I.G.C., l'ordinamento sportivo italiano (o almeno l'ordinamento del giuoco calcio, che fa capo alla F.I.G.C.) ha implicitamente riconosciuto che la normativa federale non può contrastare con la superiore normativa legislativa statale e quindi che l'autonomia dell'ordinamento sportivo non può non trovare un limite logico nella supremazia dell'ordinamento statale.

Da ultimo la questione relativa alla possibilità di tesseramento di calciatori extracomunitari è stata nuovamente oggetto di attenzione da parte del legislatore statale, che, con l'emanazione della legge 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. "*legge Bossi-Fini*"), ha previsto la limitazione del numero di stranieri extracomunitari tesserabili da parte delle società sportive entro un numero massimo per ogni Federazione sportiva da determinarsi successivamente da parte del C.O.N.I.: in attuazione di tale legge, il Consiglio Nazionale del C.O.N.I., con delibera 5 febbraio 2003, ha fissato in 1.850 unità il limite complessivo per il 2003 di ingresso nel territorio nazionale di atleti extracomunitari (47).

<sup>(47)</sup> Con la delibera 5 febbraio 2003, il Consiglio Nazionale del C.O.N.I. ha disposto quanto segue: "Il Consiglio Nazionale, vista la cosiddetta legge Fini-Bossi, preso atto delle deliberazioni e delle richieste prodotte dalle Federazioni sportive nazionali e dalle discipline associate; considerato che, in sede di predisposizione del regolamento di attuazione sul testo unico sugli stranieri da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sono state recepite le proposte avanzate dal CONI in ordine alla determinazione delle aliquote di ingresso per gli sportivi extracomunitari, da non applicare agli allenatori ed ai preparatori atletici, sulla base dei calendari e delle stagioni sportive federali, permettendo il rinnovo del permesso di soggiorno per attività sportiva a titolo professionistico o dilettantistico; visto che il limite annuale massimo degli atleti stranieri che svolgono attività sportiva a titolo professionistico o comunque retribuita determinato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, sentiti i Ministeri per il lavoro e per le politiche sociali, deve essere ripartito tra le Federazioni sportive nazionali con successiva delibera del Consiglio Nazionale del CONI e che con la stessa delibera devono essere stabiliti i criteri generali di assegnazione e tesseramento per ogni stagione agonistica, prevedendo un limite con particolare riguardo agli sport di squadra, anche al fine di assicurare la tutela dei vivai giovanili, nel rispetto dei principi equitativi e di equilibrata gestione, in rapporto ai calendari maschili e femminili relativi alle stagioni agonistiche dei campionati di massima serie e ai periodi di trasferimento; visto che il Consiglio Nazionale del C.O.N.I. condivide il limite agli atleti stranieri introdotto dalla legge n. 189/2002 anche al fine di assicurare la tutela dei vivai giovanili; delibera di proporre al Ministero per i beni e le attività culturali il limite complessivo per il 2003 di ingresso nel territorio nazionale di 1.850 atleti extracomunitari. Tale aliquota viene indicata al Ministero per i Beni e le Attività Culturali ai fini dell'applicazione dell'art. 22 della legge 30 luglio 2002, n. 189' (tale testo è stato pubblicato sul sito internet www.coni.it).

Anche in tale occasione, l'ordinamento sportivo del giuoco calcio ha deciso di rendere conforme la propria normativa regolamentare interna a tale normativa statale: pertanto, il Consiglio Federale della F.I.G.C., nella seduta del 13 luglio 2002, in attesa della successiva determinazione del numero massimo di extracomunitari tesserabili nell'ambito di ogni singola Federazione sportiva, ha stabilito che soltanto le società di serie A e B potessero tesserare, e soltanto fino al 31 agosto 2002, un nuovo extracomunitario (mentre alle società di serie C è stato vietato, da tale momento, di tesserare alcun nuovo extracomunitario) e che "a decorrere dal 1° settembre 2002, e fino a nuova determinazione anche alla luce delle emanande disposizioni di legge, non sono consentiti nuovi tesseramenti di calciatori extracomunitari" (48).

L'analisi storica delle varie situazioni di conflitto giurisdizionale tra Sport e Stato sopra richiamate denota pertanto una progressiva apertura, con il passare degli anni, da parte dell'ordinamento sportivo ad un dialogo con le Istituzioni statali (e nell'ultimo periodo anche comunitarie), tale da fare legittimamente auspicare che fossero finalmente maturi i tempi per definire con legge i rapporti tra Sport e Stato e per stabilire concretamente (e definitivamente) i confini esatti di tali rapporti (49).

<sup>(48)</sup> Anche sotto tale aspetto l'intervento del Consiglio Federale della F.I.G.C. è stato indiscutibilmente corretto dal punto di vista giuridico; qualche perplessità esso ha però destato tra gli operatori del settore per avere cambiato le regole "in corsa", ovvero in pieno svolgimento della sessione estiva del "calcio-mercato": in particolare, in ordine a tale decisione, l'Associazione degli agenti di calciatori ha dichiarato quanto segue: "Blocco extracomunitari: siamo contrari e le regole non si cambiano a metà campagna trasferimenti. L'Assoagenti, tramite il suo Presidente avv. Oberto Petricca, esprime tutta la propria contrarietà sulla limitazione di cui trattasi, poiché è ritenuta del tutto intempestiva nel bel mezzo della campagna trasferimenti ed in tal senso eccessivamente penalizzante nei confronti di tutte quelle società che avevano programmato il proprio mercato con le vecchie regole. La limitazione deve ritenersi inoltre del tutto inopportuna, poiché anticipa, con criteri eccessivamente rigidi, l'applicazione della legge quadro di riferimento, senza attendere l'elaborazione di un piano organico per tutte le Federazioni. Ben condividendo le ragioni dell'A.I.C. - Associazione Italiana Calciatori - e nella consapevolezza del difficile momento economico che il calcio sta attraversando, l'Assoagenti considera comunque la limitazione nel campo calcistico e sportivo in genere come un inaspettato ritorno ai tempi in cui le sentenze della Corte di Giustizia Europea, le legislazioni nazionali ed internazionali, le norme e decisioni dell'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale avevano imposto la cancellazione di ogni barriera fra calciatori comunitari ed extracomunitari": tale comunicato-stampa è stato pubblicato, in data 23 luglio 2002, sul sito internet www.assoagenticalcio.com.

<sup>(49)</sup> In senso nettamente opposto a tale "apertura" degli ordinamento sportivi nei confronti dell'ordinamento statale, si è posta la c.d. "vicenda dei Cubani" – ovvero dei 5 pallavolisti cubani (Dennis, Gato, Hernandez, Marshall e Romeo) fuggiti dal ritiro della propria Nazionale in Belgio il 29 dicembre 2001

Alla luce dei principi generali del diritto, quindi, l'ordinamento sportivo poteva liberamente valutare e regolamentare la propria materia (sia a livello normativo che a livello giurisdizionale interno) solo nell'ambito degli interessi di propria pertinenza: ove invece l'ordinamento settoriale pretendeva di assumere anche la tutela di interessi generali, ad esso estranei e di pertinenza dell'ordinamento giuridico statale – negando (con il vincolo di giustizia) la configurabilità della giurisdizione statale anche in casi nei quali era inequivocabile la lesione di posizioni giuridiche soggettive rilevanti anche per l'ordinamento statale (ad esempio nel caso di normative interne discriminatorie o di provvedimenti disciplinari espulsivi) – si determinava da parte dell'ordinamento settoriale una arbitraria invasione di funzioni e di competenze proprie in via esclusiva dell'ordinamento giuridico generale (come la tutela del diritto di difesa delle situazioni giuridiche soggettive rilevanti) che lo Stato non poteva permettere.

Di fronte a questa realtà incontestabile non valeva certo invocare il principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento statale. Autonomia significa, infatti, esclusione di ogni ingerenza dello Stato rispetto alla gestione del settore costituito dall'ordinamento sportivo, ma soltanto laddove rilevino interessi settoriali dello sport (non certo quando rilevino interessi generali dello Stato, quali la tutela giurisdizionale statale di posizioni giuridiche soggettive rilevanti nell'ambito della comunità generale, nel rispetto anche del principio del diritto alla difesa così come sancito dagli articoli 24 e 113 della Costituzione), ma non poteva certo significare esclusione della materia dello sport e degli interessi connessi dalla disciplina giuridica dettata dall'ordinamento generale e dal controllo giurisdizionale ordinario qualora si fossero determinati i presupposti per l'intervento del giudice statale.

Pur essendo fondamentalmente chiari dunque, in linea astratta e generale, i confini del rapporto tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale e pur essendo evidente un processo di armonizzazione di tali rapporti – nel senso di una progressiva ammissione, da parte dei vari ordinamenti sportivi nazionali, di una parziale limitazione della propria autonomia in ragione della inevitabile supremazia sullo stesso da parte dei vari ordinamenti giuridici statali nazionali (ed anche sopranazionali, come nel caso dell'Unione Europea) – risultava però

<sup>–</sup> i quali hanno chiesto ed ottenuto l'asilo politico per ragioni umanitarie: a seguito delle loro azioni giudiziarie, i Tribunali italiani hanno ordinato alla F.I.P.A.V. (Federazione Italiana di Pallavolo) ed alla F.I.V.B. (Federazione Internazionale di Pallavolo) di consentirne il tesseramento, pure in mancanza del rilascio del relativo "transfert" da parte della Federazione Cubana, ma la F.I.P.A.V., vista la minaccia della F.I.V.B. di disconoscerla (esattamente come era avvenuto nel "caso-Catania" dieci anni prima), non ha dato esecuzione alle decisioni dei vari giudici statali e non ha consentito il tesseramento di nessuno di tali giocatori.

ancora insoluto, in concreto, il problema del potenziale verificarsi di situazioni conflittuali tra le decisioni del giudice statale e l'eventuale mancata attuazione di esse da parte dell'ordinamento sportivo.

Infatti, data la possibile coesistenza e conflittualità tra le decisioni dei giudici statali e la posizione assunta su di esse dai vari ordinamento sportivi, il problema si spostava, in concreto, su quale tra le due opposte posizioni prevalesse nella realtà pratica: da una parte, infatti, lo Stato esigeva il rispetto e l'attuazione delle pronunce dei propri organi giurisdizionali; dall'altra parte, l'ordinamento sportivo avrebbe potuto potenzialmente ogni volta disattendere le pronunce giurisdizionali statali (come era storicamente avvenuto più volte) affermando la propria autonomia (giustificata anche come necessaria conseguenza della propria dipendenza dall'ordinamento sportivo mondiale).

L'eventuale disapplicazione delle pronunce degli organi giurisdizionali statali però, se da un lato non soddisfava gli interessi dei tesserati dell'ordinamento sportivo che avevano invocato (e teoricamente ottenuto) la tutela dei propri diritti in ambito statale, dall'altro lato non tutelava neanche la posizione delle varie Federazioni dei singoli ordinamenti sportivi, i cui esponenti di vertice potevano essere ritenuti responsabili sia penalmente (per violazione degli artt. 328 e 650 c.p.), sia civilmente (con richieste di risarcimento danni ultramiliardarie per la lesione dei propri interessi economici e sportivi derivata ai tesserati dall'inottemperanza da parte degli organi federali delle decisioni dei giudici statali, come era avvenuto nei casi Reynolds e Krabbe).

Il conflitto giurisdizionale, quale espressione dei più ampio contrasto tra Stato e comunità sportiva, stanti le diverse ed opposte esigenze di supremazia ed autonomia, costituiva dunque una problematica che non avrebbe potuto mai essere risolta sulla base della visione della stessa in una un'unica ottica: panstatalistica per l'ordinamento statale e autonomistica per l'ordinamento sportivo.

La progressiva apertura dimostrata dall'ordinamento sportivo del calcio a livello sia internazionale (F.I.F.A.) sia nazionale (F.I.G.C.) negli ultimi anni (si pensi ai casi sopra citati, dall'avvenuta attuazione della sentenza Bosman da parte di tutte le Federazioni europee, alla risoluzione del conflitto normativo operata dalla Corte Federale della F.I.G.C. con la sentenza del 4 maggio 2001, alla recente normativa in materia di trasferimenti internazionali dei calciatori professionisti ecc.) nei confronti dei poteri dello Stato - con conseguente inevitabile riduzione della propria sfera di autonomia, non più assoluta ed in aperto contrasto con la supremazia statale, ma "autolimitata" in certi ambiti per una migliore convivenza (necessaria) con gli ordinamenti giuridici degli Stati (o delle Unioni sovranazionali) nei quali le Federazioni esercitano la propria attività - si poneva come auspicio positivo di una futura formalizzazione, con legge statale, delle linee di confine tra l'autonomia dell'ordinamento sportivo e la possibile ingerenza degli organi giurisdizionali statali in materia sportiva ("ingerenza" in tal caso "regolata" e quindi ammessa da parte dell'ordinamento sportivo stesso).

47

In tale evoluzione dei rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, in cui lo Sport aveva dimostrato più volte la propria progressiva apertura ad un dialogo con le Istituzioni statali nazionali e sopranazionali, erano ormai maturi i tempi per l'emanazione di una disciplina legislativa che regolasse chiaramente il rapporto tra l'ordinamento sportivo e la giustizia statale.

L'esigenza di disciplinare specificamente, con fonte legislativa, il rapporto tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, chiarendo i confini tra l'autonomia del primo e la supremazia del secondo era, pertanto, estremamente sentita da tempo: l'occasione per provvedere in tal senso è stata offerta dalla situazione di contenzioso tra la F.I.G.C. e varie società di calcio, che rivendicavano, con azioni proposte innanzi ai vari T.A.R. territoriali, il titolo a partecipare al Campionato 2003-2004 di Serie B; la situazione era diventata piuttosto critica, in considerazione del fatto che, pur avendo la F.I.G.C. già varato il Calendario ordinario di tale Campionato con la partecipazione di 20 squadre, alcune di tali società ricorrenti avevano già ottenuto provvedimenti cautelari di ammissione a tale Campionato (Catania e Salernitana) ed alcune avevano l'udienza per la discussione di tali ricorsi fissata pochi giorni prima (Genoa) e pochi giorni dopo (Cosenza) dell'inizio del Campionato stesso; il calcio italiano correva, in sostanza, il serio rischio di vedere partire il Campionato di Serie B a 20 squadre (in quanto la Federazione sembrava avere deciso di non eseguire i provvedimenti cautelari già emanati dai vari giudici amministrativi) e di essere costretto poi a sconvolgere tale Campionato per inserirvi anche le società che vi fossero state riammesse dai vari T.A.R.

In tale situazione, il Governo – preso atto dell'"eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere" – ha emanato il decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 ("disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva"), con il quale ha regolamentato il rapporto tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale ed ha conferito alla F.I.G.C. ed al C.O.N.I. un potere di emanare provvedimenti di carattere straordinario, al fine di "garantire l'avvio dei campionati", anche in deroga alle disposizioni dell'ordinamento sportivo (che prevedevano una Serie B a 20 squadre): ciò ha permesso agli organi dell'ordinamento sportivo di "varare" una Serie B a 24 squadre, "ripescando" le società ricorrenti e retrocesse sul campo in Serie C1, in modo da fare venire meno l'interesse ai rispettivi ricorsi (50).

<sup>(50)</sup> 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

Tale decreto-legge n. 220/2003 è stato poi convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280 (51).

Consiglio di Giustizia Siciliana 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 sarebbe retrocesso in Serie C1). Nel frattempo, essendo ormai impossibile determinare quale società era arrivata quart'ultima (in virtù del fatto il Campionato era ormai finito e che, in tale posizione - a seguito dello "scavalcamento" operato dal Catania con i due punti riassegnati a seguito della decisione del T.A.R. - si trovavano appaiate Napoli e Venezia e che era materialmente impossibile disporre uno spareggio, essendo ormai i calciatori di entrambe tali Società in vacanza da tempo) si profila in ambito federale l'ipotesi per la stagione 2003/2004 di una Serie B a 21 squadre (ovvero le 20 ordinarie più il Catania, ormai da riammettere in esecuzione delle ordinanze dei giudici amministrativi). In tale situazione, le altre tre società retrocesse come il Catania (ovvero Cosenza, Genoa e Salernitana) presentano tre separati ricorsi ai vari T.A.R. locali, richiedendo di disporre il "blocco delle retrocessioni", in quanto le norme della F.I.G.C. non prevedevano un organico della Serie B a 21 squadre e, pertanto, tale organico avrebbe dovuto o rimanere a 20 oppure essere ampliato a 24 squadre: tali ricorsi 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, ripescaggio poi concretamente effettuato solo per 3 delle 4 società ricorrenti (Catania, Genoa e Salernitana), alle quali è stata "aggiunta" la Fiorentina.

<sup>(51)</sup> 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.*, Diritto e giustizia n. 31/2003, 9 e segg.; Napolitano G., *Il decreto è un rimedio, il male resta*, Il Riformista 20 agosto 2003. Con riferimento alla legge n. 280/2003, si veda il testo AA.VV. (Moro P., De Silvestri A., Crocetti Bernardi E., Lubrano E.), *La giustizia sportiva: analisi critica della legge 17 ottobre 2003 n. 280*, Experta Edizioni 2004.

## 4. La legge 17 ottobre 2003, n. 280.

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

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

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

# a) Principi generali.

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

Tale principio generale di autonomia trova però un limite logico nel fatto che l'ordinamento sportivo nazionale esplica comunque la propria attività nell'ambito del territorio dello Stato Italiano, dal cui ordinamento necessariamente deriva; i soggetti che partecipano all'attività sportiva organizzata dal C.O.N.I. o dalle singole Federazioni nazionali (società sportive, atleti e tecnici) sono, inoltre, dei soggetti che fanno parte anche dell'ordinamento statale; l'attività di una parte di tali soggetti, individuati dalle singole Federazioni come "sportivi professionisti", ai sensi dell'art. 2 della legge 23 marzo 1981, n. 91 (52),

<sup>(52)</sup> Art. 2 legge n. 91/1981: "Ai fini dell'applicazione della presente legge, sono sportivi professionisti gli atleti, gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi e i preparatori atletici, che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di

o come "società professionistiche" ai sensi dell'art. 10 della legge n. 91/1981 (53), viene regolamentata, almeno nelle linee essenziali, da una legge statale: ne consegue che a tali soggetti non può essere legittimamente precluso il diritto fondamentale, costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.) alla difesa delle proprie posizioni giuridiche soggettive innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato.

Per tali ragioni l'art. 1, secondo comma, della legge n. 280/2003 ha sancito un limite ben preciso al principio di autonomia dell'ordinamento sportivo nei confronti dell'ordinamento statale nei casi di "rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo" (54): una previsione, a livello legislativo, di tale limite era sicuramente necessaria, in quanto l'eventuale riconoscimento di un'autonomia assoluta dell'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento statale si sarebbe concretato in una sostanziale separazione degli ordinamenti, che avrebbe costituito una soluzione difforme dalla realtà dei fatti, nella quale vi è invece un'interazione necessaria tra i due ordinamenti derivante sia dal fatto che l'attività dell'ordinamento sportivo nazionale si esplica nel territorio dello Stato, sia dal fatto che i soggetti che svolgono la propria attività nell'ambito dell'ordinamento sportivo sono dei soggetti facenti parte anche dell'ordinamento statale, con l'effetto che sarebbe stato manifestamente incostituzionale privare gli stessi, per le questioni derivanti dallo svolgimento dell'attività sportiva, dei propri diritti fondamentali.

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

Tale questione viene risolta dall'art. 2 della legge, il quale, in

continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal C.O.N.I. e che conseguono la qualificazione delle federazioni sportive nazionali, secondo le norme emanate dalle stesse, con l'osservanza delle direttive stabilite dal C.O.N.I. per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica".

<sup>(53)</sup> Art. 10 della legge n. 91/1981: "Possono stipulare contratti con atleti professionisti solo società sportive costituite nella forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata".

<sup>(54)</sup> Da notare il fatto che, mentre nel testo del decreto legge n. 220/2003 il principio di autonomia dello Sport trovava un limite soltanto nei casi di "effettiva rilevanza" di situazioni giuridico-soggettive rilevanti anche per l'ordinamento statale, nella conversione in legge del decreto, il termine "effettiva" è stato soppresso: ciò evidenzia la ratio dell'intervento del legislatore nel senso di ridurre l'ambito di autonomia dell'ordinamento sportivo (ratio legis confermata inequivocabilmente dalla soppressione, disposta con la conversione in legge, delle lettere c e d dell'art. 2, primo comma, come si vedrà meglio oltre).

51

applicazione del principio di autonomia, riserva all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

- a) "l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche"; b) "i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed
- applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive".

Nell'ambito di tali materie riservate, i soggetti facenti parte dell'ordinamento sportivo ("*le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati*") hanno "*l'onere*" <sup>(55)</sup> di adire gli organi di giustizia sportiva.

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

b) le questioni di carattere economico non sono menzionate nell'ambito delle materia riservate all'ordinamento sportivo; a tale proposito, anzi, l'art. 3, primo comma, della legge in questione riconosce specificamente "la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti", ovvero su tutte le questioni economiche tra pariordinati, sia che esse intercorrano tra più società o tra più associazioni sportive, sia che esse intercorrano tra una società ed un atleta (56);

<sup>(55)</sup> Sotto tale profilo, si osserva come il termine "onere" (anziché obbligo) sia effettivamente appropriato: il termine "obbligo" indica, infatti, una posizione soggettiva "cui è tenuto il soggetto passivo di un rapporto obbligatorio, a cui fa riscontro nel soggetto attivo la pretesa, ovvero il potere di esigere il comportamento" (cfr. Torrente - Schlesinger, Manuale di diritto privato, Giuffrè, 65), mentre la figura dell'onere ricorre "quando ad un soggetto è attribuito un potere, ma l'esercizio di tale potere è condizionato ad un adempimento (che però, essendo previsto nell'interesse dello stesso soggetto, non è obbligatorio e quindi non prevede sanzioni per l'ipotesi che resti inattuato)" (cfr. Torrente - Schlesinger, op. cit.,

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

<sup>(56)</sup> 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

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

facoltà dei soggetti interessati, di rivolgersi, alternativamente, agli organi previsti dalla giustizia sportiva (Commissioni Vertenze Economiche o Collegi Arbitrali) oppure agli organi di giustizia statale competenti (Tribunali ordinari in caso di questioni tra più società oppure Giudici del Lavoro, in caso di questioni tra società e tesserati derivanti dall'applicazione del contratto di lavoro sportivo).

Sotto un diverso profilo si rileva l'improprietà del dettato legislativo, laddove l'art. 3 fa salva la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie patrimoniali tra "società, associazioni ed atleti": si ritiene, infatti, che tale riferimento avrebbe dovuto avere una portata più ampia, comprendendo anche le eventuali controversie tra società e tutti i soggetti con esse tesserati (non solo gli atleti, ma anche tutti gli "sportivi", così come definititi dall'art. 2 della legge n. 91/1981, ovvero anche "gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi ed i preparatori atletici"); tale dettato normativo, pertanto, se interpretato in senso meramente letterale si pone in contrasto sia con l'art. 3 della Costituzione, in quanto è manifestamente discriminatorio ammettere soltanto per le controversie patrimoniali tra società ed atleti (e non per quelle tra società e direttori tecnicosportivi, 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.

53

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 (57);

d) le questioni di carattere amministrativo (ad esempio casi di decadenza dall'affiliazione ovvero di diniego di ammissione al campionato di competenza) devono, invece, inequivocabilmente riconoscersi come questioni aventi rilevanza anche esterna all'ordinamen-

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

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

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

to sportivo, proprio perché l'emanazione di tali provvedimenti lede indiscutibilmente posizioni giuridiche soggettive rilevanti anche per l'ordinamento statale (come pacificamente riconosciuto dalla giuri-sprudenza), in quanto, nei confronti di soggetti professionisti, limita il proprio diritto di iniziativa economica (per le società) o il proprio diritto al lavoro (per i tesserati), mentre, nei confronti dei soggetti non professionisti, limita comunque in maniera che può essere assoluta (se si tratta di provvedimenti di espulsione dall'ordinamento sportivo per decadenza dall'affiliazione) o relativa (se si tratta di un provvedimento di diniego di ammissione al campionato di competenza) il proprio diritto di associazione (art. 18 Cost.) nell'ambito dell'ordinamento sportivo (58).

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

### b) Oggetto del sindacato giurisdizionale amministrativo.

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

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

<sup>(58)</sup> La conferma di tale impostazione è data non soltanto dalla semplice lettura dell'art. 2 (che non comprende, tra le materie riservate all'ordinamento sportivo, le questioni di carattere amministrativo), ma anche da un'interpretazione dello stesso in termini logici e teleologici: dal punto di vista logico, infatti, si osserva che tale materia non poteva rientrare nel novero di quelle "riservate", in quanto manifestamente rilevante anche per l'ordinamento statale, dato che i relativi provvedimenti hanno sicuramente efficacia potenzialmente lesiva su situazioni giuridiche soggettive, qualificabili come diritti soggettivi o come interessi legittimi, rilevanti anche per l'ordinamento statale (per tutti Cons. Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050 e, più recentemente, Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025); dal punto di vista teleologico, la precisa volontà del legislatore di escludere tale materia dal novero di quelle riservate è inequivocabilmente confermata dal fatto che, mentre nell'originario decreto legge n. 220/2003 tali materie erano specificamente ricomprese tra quelle di cui all'art. 2 (rispettivamente l'affiliazione alle federazioni alla lett. c e l'ammissione alle attività agonistiche alla lett. d), nella conversione in legge di tale decreto tali lettere c e d sono state radicalmente "soppresse".

- 1) essi non devono avere ad oggetto provvedimenti rientranti nell'ambito delle materie "riservate" alla giustizia sportiva, ai sensi dell'art. 2 della legge stessa, correttamente interpretato alla luce dei principi indicati dall'art. 1 (come sopra chiarito);
- 2) in ogni caso, anche qualora si tratti di provvedimenti in materia non riservata all'ordinamento sportivo, devono essere stati comunque previamente aditi gli organi di giustizia sportiva e devono essere stati "esauriti i gradi della giustizia sportiva" (59).

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

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

a) nel caso in cui la parte che presentava ricorso al T.A.R. non avesse esperito previamente il ricorso alla Camera Arbitrale del C.O.N.I., il ricorso al giudice amministrativo sarebbe stato inammissibile ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 2 e 3 della legge in questione, in quanto la stessa non aveva assolto il proprio onere di esaurire previamente tutti i gradi della giustizia sportiva;

b) nel caso in cui la parte che presentava ricorso al T.A.R. avesse, invece, esperito previamente il ricorso alla Camera Arbitrale del C.O.N.I., il ricorso al giudice amministrativo sarebbe stato inammissibile, in quanto con lo stesso si sarebbe dovuto necessariamente impugnare, come atto conseguenziale, oltre che i provvedimenti direttamente lesivi emanati dalla organi di giustizia della singola Federazione, anche la decisione della Camera Arbitrale, con l'effetto di rendere il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione, in quanto avente ad oggetto anche un lodo arbitrale.

È evidente che una situazione di tale genere – in cui un'interpretazione letterale della normativa portava a risultati aberranti, svuotando sostanzialmente di ogni logica la stessa legge, che, in conformità con i principi generali

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

dell'ordinamento statale e con i principi costituzionali sopra richiamati, ha previsto e disciplinato dettagliatamente la giurisdizione amministrativa in materia di provvedimenti emanati dall'ordinamento sportivo - doveva necessariamente essere risolta mediante un'interpretazione logica e teleologica della normativa in questione: la giurisprudenza amministrativa, in sede di interpretazione e di applicazione di tale normativa, aveva pertanto il compito di trovare una soluzione interpretativa a tale problema, al fine (in conformità con ogni logica ed in linea con la presumibile intenzione del legislatore) di rendere effettiva tale tutela giurisdizionale amministrativa disciplinata dalla legge stessa, interpretando la norma in questione come prescrizione di un onere di avere previamente esaurito tutti i gradi della giustizia federale delle singole Federazioni (esclusa, dunque, la Camera Arbitrale presso il C.O.N.I.) o eventualmente qualificando la décisione della Camera Arbitrale del C.O.N.I. come provvedimento amministrativo (riconoscendo, in tal caso l'illegittimità dell'art. 7 del Regolamento di funzionamento della stessa che qualifica le decisioni della Camera come "lodo arbitrale" per violazione della superiore normativa di rango legislativa) o, in ultima analisi, sollevando la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 280/2003 nella parte in cui impone l'onere di avere esauriti tutti i gradi della giustizia sportiva, in quanto, in tal modo, essa si poneva in violazione dei principi di cui agli artt. 24 (diritto di difesa innanzi agli organi giurisdizionali statali), 103 (giurisdizione amministrativa nelle materie previste dalla legge) e 113 (tutela giurisdizionale avverso gli atti della Pubblica Amministrazione) della Costituzione.

Tale questione è stata affrontata, per la prima volta, dal T.A.R. Lazio, Sezione Terza Ter, con la sentenza 1 aprile 2004, n. 2987, con la quale lo stesso ha ritenuto che il ricorso alla Camera di Conciliazione non sarebbe stato necessariamente propedeutico ai fini dell'ammissibilità del successivo ricorso al giudice amministrativo e che, nel caso in cui fosse stato presentato in precedenza il ricorso alla Camera di Conciliazione, la decisione della stessa, della quale il T.A.R. aveva riconosciuta la natura di lodo arbitrale, sarebbe stata impugnabile comunque al giudice amministrativo ai sensi della legge n. 280/2003, ma soltanto per ragioni di nullità (e non di legittimità), come previsto dagli artt. 827 e segg. c.p.c. per i casi di impugnazione di lodi arbitrali.

Del tutto opposta è stata, invece, la soluzione fornita dal Consiglio di Stato alla questione de qua: con la sentenza 9 luglio 2004, n. 5025, i giudici di Palazzo Spada, hanno, infatti, riconosciuto la natura di provvedimento amministrativo delle decisioni della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport (seppur definite dal Regolamento della stessa come "lodi arbitrali"), e, di conseguenza, hanno precisato che, ai fini dell'ammissibilità di un ricorso al T.A.R. Lazio ai sensi dell'art. 3 della legge n. 280/2003, è necessario avere previamente esperito anche il ricorso alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport e che le decisioni di questa, avendo natura sostanziale di provvedimento amministrativo, sono impugnabili al T.A.R. Lazio per vizi di legittimità (e non solo per vizi di nullità).

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, 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).

## c) La competenza territoriale esclusiva del T.A.R. Lazio con sede in Roma.

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

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

Tale scelta è, del resto, in linea con quanto già disposto dal legislatore in materia di impugnazione dei provvedimenti emanati dalle Autorità Amministrative Indipendenti, in particolare con riferimento alla Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato ed alla Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (pur avendo essa soltanto una sede di rappresentanza a Roma)  $^{(60)}$ .

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

Di dubbia legittimità costituzionale è, invece, la disposizione di cui all'art. 3, quarto comma, della legge n. 280/2003, che dispone l'applicazione della normativa sulla competenza territoriale anche ai processi in corso ed addirittura la sospensione delle misure cautelari già emanate da T.A.R. locali fino all'eventuale conferma, modifica o revoca di esse da parte del T.A.R. Lazio, con facoltà per gli interessati di riassumere innanzi allo stesso i ricorsi già pendenti presso altri T.A.R. entro quindici giorni dall'entrata in vigore del Decreto Legge n. 220/2003: tale disposizione sembra, infatti, porsi in contrasto con il principio di indipendenza della magistratura rispetto agli altri poteri dello Stato sancito dall'art. 104 della Costituzione (61), in quanto, in tale caso, si è effettivamente avuta un'ingerenza da parte

<sup>(60)</sup> L'art. 33, primo comma, legge 10 ottobre 1990, n. 287, dispone, per quanto riguarda l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, che "i ricorsi avverso i provvedimenti amministrativi adottati sulla base delle disposizioni di cui ai titoli dal I al IV della presente legge rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; essi devono essere proposti davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio"; in relazione all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, l'art. 1, comma ventiseiesimo, della legge 31 luglio 1997, n. 249, dispone che "i ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; la competenza in primo grado è attribuita in via esclusiva ed inderogabile al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio".

<sup>(61)</sup> Ai sensi dell'art. 104, primo comma, della Costituzione "la magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere".

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

del potere legislativo sul potere giudiziario, costituita da una sospensione di autorità di decisioni già emanate da organi giurisdizionali.

# d) Disposizioni processuali specifiche.

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

- l'abbreviazione di tutti i termini processuali alla metà, salvo quelli per la proposizione del ricorso di primo grado, e l'applicazione dei commi secondo e seguenti dell'art. 23 bis della legge n. 1034/ 1971 <sup>(62)</sup>;
- 2) la definizione dei giudizi innanzi al T.A.R. con "sentenza succinta-

 $<sup>^{(62)}</sup>$  L'art. 23 bis della legge n. 1034/1971, aggiunto dalla legge n. 205/2000, dispone quanto segue (commi II e seg.):

<sup>2. &</sup>quot;I termini processuali previsti sono ridotti alla metà salvo quelli per la proposizione del ricorso.

<sup>3.</sup> 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.

<sup>4.</sup> 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.

<sup>5.</sup> 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.

<sup>6.</sup> Nei giudizi di cui al comma 1, il dispositivo della sentenza è pubblicato entro sette giorni dalla data della udienza, mediante deposito in segreteria.

<sup>7.</sup> 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.

<sup>8.</sup> Le disposizioni del presente articolo si applicano anche davanti al Consiglio di Stato, in caso di domanda di sospensione della sentenza appellata".

 $\it mente\ motivata",\ ai\ sensi\ dell'art.\ 26\ della\ legge\ 6\ dicembre\ 1971,\ n.\ 1034\ ^{(63)}.$ 

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".

d.1. La disposizione che dispone l'abbreviazione di tutti i termini alla metà, salvo quelli per la proposizione del ricorso di primo grado, non pone particolari problemi di carattere interpretativo, in quanto la stessa ha carattere sicuramente precettivo ed aggiunge semplicemente una nuova materia a quelle previste dal primo comma dell'art. 23 bis.

d.2. Diverso è, invece, il discorso con riferimento alla disposizione che prevede che il giudizio sia definito subito con sentenza succintamente motivata, in quanto essa costituisce senz'altro una novità: in sostanza, il legislatore impone al giudice amministrativo l'obbligo di utilizzare uno strumento (la c.d. "sentenza-breve", ovvero la definizione del giudizio direttamente con sentenza nella camera di consiglio fissata per l'emanazione delle misure cautelari), il cui utilizzo costituisce, in via generale (ai sensi dell'art. 26 legge 1034/1971), una facoltà per lo stesso nel caso in cui ritenga che la questione proposta con il ricorso abbia il carattere della "manifesta fondatezza" o della "manifesta infondatezza".

Il problema, in sostanza, è costituito dalla necessità di chiarire se la disposizione che prevede la definizione dei giudizi amministra-

<sup>(63)</sup> 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).

<sup>&</sup>quot;La decisione in forma semplificata è assunta, nel rispetto della completezza del contraddittorio, nella camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare ovvero fissata d'ufficio a seguito dell'esame istruttorio 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).

<sup>&</sup>quot;Le decisioni in forma semplificata sono soggette alle medesime forme di impugnazione previste per le sentenze" (sesto comma).

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

- a) da un'interpretazione meramente letterale della norma, la quale afferma che "il giudizio è definito" con sentenza breve, e non che "il giudizio può essere definito" con sentenza breve;
- b) da un'interpretazione logica della norma: essa costituisce, infatti, uno degli aspetti fondamentali della legge stessa, volto a dare certezza giuridica ai rapporti ed alla definizione delle controversie insorte nell'ambito degli ordinamenti sportivi e, soprattutto, ad assicurare (anche in caso di ricorso giurisdizionale al giudice amministrativo) la rapida conclusione in via definitiva di tali controversie, rapidità necessaria in considerazione proprio dell'incessante progredire dei campionati sportivi (64);
- c) da un'interpretazione teleologica della norma: tale ratio legis è, infatti, oggettivamente confermata dalla stessa "Relazione Governativa al decreto legge n. 220/2003", nella quale si chiarisce espressamente la necessità del mondo sportivo di avere "decisioni adottate in tempi brevissimi" (65).

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

<sup>(64)</sup> Infatti se, ad esempio, si deve stabilire se una determinata società abbia titolo o meno a partecipare ad un certo campionato, è evidente che tale decisione deve essere presa in via definitiva, e non soltanto in via cautelare, in tempi strettissimi, ovvero comunque prima dell'inizio di quel determinato campionato.

<sup>(65)</sup> Nei lavori preparatori di tale decreto legge si era originariamente prevista la devoluzione di tali questioni – proprio per la straordinaria necessità di deciderle con decisioni definitive in tempo brevissimi – direttamente al Consiglio di Stato in unico grado con l'obbligo per lo stesso di definirle con sentenza breve: "Le decisioni di ultima istanza degli organi di giustizia sportiva concernenti diritti soggettivi o interessi legittimi sono soggette all'impugnazione al Consiglio di Stato per motivi riguardanti la regolarità del procedimento"; ma evidentemente si è poi ritenuto che tale soluzione, eliminando il doppio grado di giurisdizione, potesse essere ritenuta illegittima.

(manifesta fondatezza o infondatezza del ricorso) previste dall'art. 26 della legge n. 1034/1971.

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

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

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

## Conclusioni

La legge n. 280/2003 rappresenta uno dei pochi casi in cui l'ordinamento statale ha ritenuto necessario emanare disposizioni di rango legislativo in materia sportiva: essa costituisce un momento fondamentale nell'evoluzione dei rapporti tra l'ordinamento sportivo com-

plessivamente inteso e l'ordinamento statale, in quanto con essa lo Stato realizza il riconoscimento formale dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale (autonomia precedentemente "sbandierata" come assolutamente illimitata dai rappresentanti dell'organizzazione sportiva), ma a tale riconoscimento si accompagna una precisa (per quanto, ovviamente, astratta) determinazione dei limiti di tale autonomia, che si esplica esclusivamente nei limiti concessi dalla supremazia statale (e non potrebbe essere altrimenti, in quanto, in caso contrario, si sarebbe realizzata una sostanziale separazione degli ordinamenti ed il riconoscimento dello Sport come una "zona franca", immune dall'applicazione dei principi generali dell'ordinamento dello Stato e quindi addirittura paradossalmente prevalente su di esso): ne è conseguita la formalizzazione del riconoscimento dell'esistenza di una giurisdizione statale anche in materia sportiva nei casi di rilevanza anche per l'ordinamento della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con lo svolgimento dell'attività sportiva.

Particolarmente rilevanti, sotto il profilo della certezza del diritto, appaiono le norme che riconoscono, seppure in certi limiti, la configurabilità di una giurisdizione statale anche in relazione ad alcune questioni derivanti dall'attività sportiva, disposizioni che – chiudendo definitivamente la controversia pluridecennale sviluppatasi in dottrina ed in giurisprudenza sulla natura (pubblicistica, privatistica o "doppia") delle Federazioni Sportive e degli atti (con rilevanza pubblicistica o privatistica) da esse emanati e sulla conseguente impugnabilità degli stessi al giudice amministrativo o ordinario – prevedono l'attribuzione della giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo e, risolvendo anche in via preliminare la questione della competenza territoriale, attribuiscono la stessa al T.A.R. Lazio (salvi i casi di controversie di carattere economico-patrimoniale tra pariordinati, che restano attribuiti alla giurisdizione del giudice ordinario o, alternativamente, ai Collegi arbitrali previsti dalla giustizia sportiva).

Merito fondamentale della legge n. 280/2003 è, inoltre, quello di avere ridisegnato - mediante la soppressione delle lettere c e d dell'art. 2, primo comma, del decreto legge n. 220/2003 - il quadro dei rapporti tra ordinamento settoriale sportivo ed ordinamento generale statale, configurando tale rapporto in senso conforme ai principi generali dell'ordinamento ed alle garanzie costituzionali; tale art. 2 del decreto legge n. 220/2003, infatti, poneva una "riserva" all'ordinamento sportivo estremamente ampia, addirittura di carattere onnicomprensivo di tutte le questioni che potevano insorgere tra tesserati (società o atleti) e Federazioni: le lettere c e d dello stesso, infatti - inquadrando tra le materie "riservate" alla giustizia sportiva anche le questioni di affiliazione (e conseguentemente di revoca o di decadenza dell'affiliazione) dei tesserati alla propria Federazione e le questioni relative all'ammissione (e conseguentemente di diniego di ammissione) ai relativi campionati - addirittura escludevano a priori, in sostanza, ogni possibilità per tali soggetti di rivolgersi, per la tutela

dei propri interessi, al giudice amministrativo, e ciò era in pieno contrasto sia con la ratio stessa del decreto (che prevedeva e disciplinava, anche in maniera dettagliata, la giurisdizione statale amministrativa in materia sportiva), sia con i principi costituzionali di cui agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione. Ciò ha determinato una più corretta delimitazione dei limiti dell'autonomia dell'ordinamento sportivo ed ha permesso di superare i dubbi di legittimità costituzionale della "riserva onnicomprensiva" in favore della giustizia sportiva inizialmente prevista dal decreto.

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

LEGGE DI CONVERSIONE
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 pre- sente 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.	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.	1. Convertito senza modifiche.
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.	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.

О	1	ገ
O	ι	J

#### TESTO ORIGINARIO TESTO DEL DECRETO LEGGE COORDINATO CON DEL DECRETO LEGGE LA LEGGE DI CONVERSIONE Art. 2 - Autonomia dell'ordinamento Art. 2 - Autonomia dell'ordinamento sportivo. sportivo. 1. In applicazione dei principi di cui al-1. Convertito senza modifiche. l'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) il corretto svolgimento delle attività a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e sportive ed agonistiche; statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche b) i comportamenti rilevanti sul piano dib) Convertito senza modifiche. sciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive; c) l'ammissione e l'affiliazione alle federac) Soppresso. zioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; d) l'organizzazione e lo svolgimento delle d) Soppresso. attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti. 2. Nelle materie di cui al comma 1, le 2. Convertito senza modifiche. 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. 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.

TESTO ORIGINARIO
DEL DECRETO LEGGE

#### TESTO DEL DECRETO LEGGE COORDINATO CON LA LEGGE DI CONVERSIONE

# 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.

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.

•	J	
7	٦,	/
•	,	

TESTO ORIGINARIO DEL DECRETO LEGGE	TESTO DEL DECRETO LEGGE COORDINATO CON LA LEGGE DI CONVERSIONE
5. Alla luce del disposto di cui all'art. 1, in applicazione dell'art. 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.	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 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.	

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.

#### CAPITOLO II

## L'ORDINAMENTO GIURIDICO SPORTIVO DEL GIUOCO CALCIO

Sommario: I. L'ordinamento giuridico internazionale del giuoco calcio. – II. L'ordinamento giuridico nazionale del giuoco calcio in Italia. – 1. L'organizzazione dei soggetti della F.I.G.C. (plurisoggettività). – 2. L'organizzazione istituzionale della F.I.G.C. (organizzazione). – 3. L'organizzazione normativa della F.I.G.C. (normazione).

#### I. L'ordinamento giuridico internazionale del giuoco calcio

L'analisi in questione ha ad oggetto lo studio dell'ordinamento giuridico sportivo del giuoco-calcio sotto il profilo istituzionale e normativo sia a livello internazionale (ovvero dell'ordinamento giuridico costituito dalla F.I.F.A.) (1), sia a livello nazionale (ovvero dell'ordinamento giuridico costituito dalla F.I.G.C. (2)).

Ancora prima di delineare il sistema istituzionale della F.I.F.A. (Federation International Football Association) e della F.I.G.C. (Federazione Italiana Giuoco Calcio) è opportuno inquadrare l'ordinamento giuridico del giuoco del calcio nell'ambito dell'ordinamento sportivo complessivamente inteso.

L'ordinamento sportivo mondiale è costituito dal C.I.O. (Comitato Internazionale Olimpico), il quale ha in ogni Stato un organismo che ad esso fa capo: in Italia tale organismo è costituito dal C.O.N.I. (Comitato Olimpico Nazionale Italiano).

Il C.I.O. costituisce inoltre una sorta di Federazione delle Federazioni Sportive Internazionali (una per ogni singola disciplina sportiva), complessivamente circa una quarantina, le quali costituiscono, a loro volta, i singoli ordinamenti sportivi mondiali delle varie discipline sportive: si è correttamente parlato in dottrina, infatti, di "pluralità

<sup>&</sup>lt;sup>(1)</sup> Per un'analisi della F.I.F.A., dal punto di vista strutturale e funzionale, si veda oltre nel capitolo relativo alla Statuto della F.I.F.A. (si veda anche il sito internet www.fifa.com).

<sup>(2)</sup> Per un'analisi della F.I.G.C., dal punto di vista strutturale e funzionale, si veda oltre nel capitolo relativo alla Statuto della F.I.G.C. (si veda anche il sito internet www.figc.it).

degli ordinamenti sportivi" (3), in quanto, in realtà, seppure i vari ordinamenti sportivi (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.

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 (4).

Il sistema istituzionale, organizzativo, normativo e giurisdizionale interno della F.I.F.A. è un sistema talmente articolato da costituire sicuramente un vero e proprio ordinamento giuridico; in tal senso il "sistema" internazionale del calcio – ovvero tutto quel sistema di soggetti (plurisoggettività), di apparati istituzionali (organizzazione) e regolamenti interni (normazione) che costituiscono la F.I.F.A. – può sicuramente definirsi come un vero e proprio "ordinamento giuridico", ovvero l'ordinamento giuridico sportivo internazionale del calcio (5).

<sup>&</sup>lt;sup>(3)</sup> Si veda in proposito Marani Toro I. e A, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè 1977.

<sup>(4)</sup> Così, ad esempio, quando si è deciso di modificare la regola tecnica del giuoco secondo la quale il portiere che riceveva un passaggio dal compagno di squadra poteva toccare il pallone con le mani, nel senso innovativo di precludere al portiere la possibilità di prendere il pallone con le mani qualora il passaggio del proprio compagno di squadra fosse stato fatto con i piedi, la modifica di tale regola tecnica è stata posta in essere dalla F.I.F.A. – e poi, in esecuzione di tale modifica obbligatoria, anche dalle singole Federazioni di calcio nazionali – in modo che il giuoco del calcio avesse delle regole uniformi in tutto il mondo.

Le modalità tecniche con le quali la F.I.F.A., a mezzo di un proprio apposito organo (c.d. "I.F.A.B."), impone alle varie Federazioni nazionali di calcio di modificare le regole del giuoco saranno approfondite nel capitolo relativo allo Statuto della F.I.F.A.

<sup>(5)</sup> L'organizzazione ed il funzionamento della F.I.F.A. saranno meglio approfonditi nel capitolo relativo allo Statuto della F.I.F.A.

L'ordinamento giuridico internazionale del giuoco del calcio è pertanto costituito dalla F.I.F.A., ovvero da tutto il complesso dei soggetti ad essa affiliati (le varie Federazioni sportive nazionali di calcio) e dal sistema organizzativo (Presidente, Congresso e Comitato Esecutivo) e normativo (Statuto e vari regolamenti internazionali) della stessa.

La F.I.F.A. ha poi delle strutture referenti nei singoli continenti, in Europa l'U.E.F.A. (United European Football Association) (6) – create al fine principale di organizzare le competizioni "continentali" 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.) – e delle strutture referenti nelle singole Nazioni, ovvero le singole Federazioni di Calcio Nazionali, in Italia la F.I.G.C. (Federazione Italiana Giuoco Calcio), che costituiscono ciascuna l'ordinamento giuridico sportivo nazionale del giuoco del calcio.

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") (7), 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'osser-

<sup>(6)</sup> Per eventuali approfondimenti si veda il sito internet www.uefa.com.

<sup>(7)</sup> Per esemplificare, in pratica, tornando all'esempio sopraesposto sulla modifica della regola del "retropassaggio" al portiere (decisa dalla F.I.F.A.), qualora la F.I.G.C. (o qualsiasi altra Federcalcio di qualsiasi altra Nazione) non si fosse adeguata a tale modifica (e pertanto, ad esempio, in Italia si fosse continuato a giocare con la vecchia regola del "retropassaggio"), la F.I.F.A avrebbe verosimilmente disconosciuto la F.I.G.C. con l'effetto che la Nazionale Italiana di calcio non sarebbe stata più ammessa ai Campionati Mondiali di calcio. Gli aspetti relativi ai meccanismi di affiliazione delle Federazioni nazionali di calcio alla F.I.F.A. saranno approfonditi nel capitolo relativo allo Statuto della F.I.F.A.

vanza 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 <sup>(8)</sup>.

## II. L'ordinamento giuridico nazionale del giuoco calcio in Italia

L'ordinamento giuridico sportivo del giuoco del calcio è pertanto costituito in Italia dalla F.I.G.C..

Questa fu soltanto una (forse la più eclatante) delle situazioni di conflitto tra l'ordinamento sportivo, che rivendicava la propria autonomia, e l'ordinamento statale, che riteneva, in ragione della propria supremazia, di potere avere un'ingerenza (nel caso di specie, mediante la pronuncia di un proprio organo giurisdizionale) anche nell'ambito di regolamentazione della disciplina ed organizzazione dei campionati agonistici. La situazione fu risolta con una presa di posizione da parte dell'ordinamento sportivo nazionale (F.I.G.C.), sotto la "spinta" determinante dell'ordinamento sportivo mondiale (F.I.F.A.), che minacciò la F.I.G.C. di disconoscerla qualora essa avesse ottemperato all'ordinanza del giudice amministrativo, con l'effetto che, in tal caso, la Nazionale Italiana di calcio non sarebbe stata ammessa al successivo Campionato Mondiale di calcio (U.S.A. 1994). Sotto tale minaccia la F.I.G.C. decise, invocando il principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale rispetto all'ordinamento statale, di non rispettare l'ordine del giudice statale amministrativo, e pertanto il Catania non fu riammesso a partecipare al campionato (tale presa di posizione costò comunque al Presidente ed ai membri del Consiglio Federale della F.I.G.C. una denuncia per violazione degli artt. 328 e 650 c.p.) (per una più ampia analisi della questione del Catania nel 1993 si veda la nota n. 43, I cap.).

 $<sup>^{(8)}</sup>$  Un esempio pratico, che può sicuramente aiutare a capire meglio come avviene tale "conflitto di poteri" tra l'ordinamento sportivo mondiale, l'ordinamento sportivo nazionale e l'ordinamento giuridico statale, è costituito dalla questione insorta nel 1993 tra il Catania Calcio e la F.I.G.C. (per un'analisi più approfondita di tale questione si veda la nota n. 43 del primo capitolo): nel 1993 la F.I.G.C. revocò "l'affiliazione" al Catania Calcio per gravi irregolarità di bilancio riscontrate dalla Co.Vi.Soc. e non iscrisse la stessa al campionato di serie C1. Il Catania Calcio impugnò tale provvedimento di revoca dell'affiliazione alla magistratura ordinaria (nel caso in questione, trattandosi di tutela di interessi legittimi, al giudice amministrativo, T.A.R. in primo e Consiglio di Stato in secondo grado). Il giudice statale amministrativo diede ragione al Catania ed ordinò alla Federazione di riammettere la Società sia nei ruoli federali sia a partecipare al campionato di Serie C1, a tal fine addirittura prevedendo un girone B della serie C1 a 19 squadre (anziché 18) e predisponendo il relativo calendario agonistico: si arrivò in sostanza alla situazione in cui la domenica successiva non si sapeva se il Giarre del girone B della Serie C1 avrebbe dovuto giocare contro l'Avellino (secondo l'originario calendario previsto dalla F.I.G.C.) oppure contro il Catania (secondo il calendario successivamente predisposto dal giudice statale amministrativo).

87

5

Il sistema istituzionale, organizzativo, normativo e giurisdizionale interno della F.I.G.C. è, infatti, un sistema talmente articolato da costituire sicuramente – almeno, secondo i caratteri individuati dalla dottrina (plurisoggettività, organizzazione e normazione) – un vero e proprio ordinamento giuridico; in tal senso il mondo del calcio italiano, ovvero tutto quel sistema di soggetti (plurisoggettività), di apparati istituzionali (organizzazione) e regolamenti interni (normazione) che costituisce la F.I.G.C., può sicuramente definirsi come un vero e proprio "ordinamento giuridico", ovvero l'ordinamento giuridico sportivo nazionale italiano di calcio <sup>(9)</sup>.

## 1. L'organizzazione dei soggetti della F.I.G.C. (plurisoggettività).

Sotto il profilo strutturale-soggettivo, nell'ambito della Federazione agiscono diversi organismi associativi di carattere corporativistico, che sono espressione dei vari soggetti (calciatori, allenatori, direttori sportivi, società sportive, arbitri) che operano nell'ambito dell'ordinamento della F.I.G.C., in particolare:

- a) l'Associazione Italiana Calciatori (A.I.C.), ovvero il sindacato dei calciatori (10);
- b) l'Associazione Italiana Allenatori di Calcio (A.I.A.C.), ovvero il sindacato degli allenatori (11);
- c) l'Associazione Direttori sportivi e Segretari delle società (A.Di.Se.), ovvero il sindacato dei Direttori sportivi e Segretari delle società (12):
- d) le tre Leghe (ovvero le Associazioni delle società), ciascuna delle quali adotta un proprio regolamento interno, ed i cui Presidenti sono eletti "dal basso" dalle relative Assemblee di Lega; le tre Leghe sono:
  - d.1) la Lega Nazionale Professionisti di Serie A e B (composta da tutte le società partecipanti ai campionati di Serie A e B), con sede a Milano (13);

<sup>(9)</sup> L'analisi che segue ha carattere sommario ed ha la funzione di fornire in termini estremamente sintetici il quadro complessivo dell'intero sistema federale: tutti gli aspetti di seguito trattati – con riferimento alla plurisoggettività, all'organizzazione ed alla normazione del sistema dell'ordinamento giuridico del giuoco calcio italiano – saranno poi approfonditi nei vari capitoli relativi all'analisi dei vari regolamenti della F.I.G.C..

<sup>(10)</sup> Per eventuali approfondimenti si veda il sito internet www.assocalciatori.it.

<sup>(11)</sup> Per eventuali approfondimenti si veda il sito internet www.assoallenatori.it.

<sup>(12)</sup> Per eventuali approfondimenti si veda il sito internet www.adise.it.

<sup>(13)</sup> Per eventuali approfondimenti si veda il sito internet www.lega-calcio.it.

- *d.*2) la Lega Professionisti di Serie C (composta da tutte le società partecipanti alla Serie C1 e C2), con sede a Firenze (14);
- d.3) la Lega Nazionale Dilettanti (composta da tutte le società dilettantistiche, dal Campionato Nazionale Dilettanti alla Terza categoria), con sede a Roma, nel cui ambito operano (15): d.3.1) la Divisione Calcio Femminile (16);
  - d.3.2) la Divisione Calcio a 5  $^{(17)}$ .
- e) l'Associazione Italiana Arbitri (A.I.A.), la quale adotta anche essa un proprio Regolamento interno: agli Arbitri è affidata "la regolarità tecnica e sportiva delle gare nell'osservanza delle regole del giuoco del calcio" (art. 29 dello Statuto della F.I.G.C.); l'A.I.A. provvede al loro reclutamento, formazione, inquadramento ed impiego; il Presidente dell'A.I.A. è eletto per un quadriennio dagli arbitri associati alla stessa <sup>(18)</sup>.

## 2. L'organizzazione istituzionale della F.I.G.C. (organizzazione).

Sotto il profilo istituzionale, la F.I.G.C. risulta composta dei seguenti organi di governo fondamentali:

- a) il Presidente Federale, che ha la rappresentanza legale della Federazione e viene eletto dall'Assemblea;
- b) l'Assemblea Federale, che è composta da "*i delegati delle società ed associazioni ad essa affiliate*": essa adotta lo Statuto Federale ed elegge il Presidente Federale, i due Vice-Presidenti Federali ed il Presidente della Corte Federale (art. 17 Statuto della F.I.G.C.);
- c) il Consiglio Federale, che è composto dal Presidente Federale, da due Vice-Presidenti Federali, dal Presidente dell'A.I.A. e da venticinque componenti eletti in numero di otto dalle due Leghe professionistiche, otto dalla Lega Nazionale Dilettanti, sei dagli atleti e tre dai tecnici (art. 23 Statuto F.I.G.C.): esso emana le Norme Organizzative Interne della Federazione (N.O.I.F.) ed il Codice di Giustizia Sportiva.

<sup>&</sup>lt;sup>(14)</sup> Per eventuali approfondimenti si veda il sito internet www.lega-calcio-serie-c.it.

<sup>(15)</sup> Per eventuali approfondimenti si veda il sito internet www.lnd.it.

<sup>(16)</sup> Per eventuali approfondimenti si veda il sito internet www.divisione-calciofemminile.it.

 $<sup>^{(17)}</sup>$  Per eventuali approfondimenti si veda il sito internet www.divisione-calcioa5.it.

<sup>(18)</sup> Per eventuali approfondimenti si veda il sito internet www.aia.figc.it.

#### 3. L'organizzazione normativa della F.I.G.C. (normazione).

7

L'articolato sistema della F.I.G.C. prevede inoltre, per quanto riguarda il profilo normativo, accanto ad un sistema di "normazione sostanziale", anche un sistema di "normazione processuale" (ovvero un sistema di regolamentazione delle procedure di funzionamento degli organi della giurisdizione domestica, comunemente nota come "giustizia sportiva").

## 3.1. Il sistema di normazione sostanziale della F.I.G.C..

Il sistema normativo della Federazione è costituito complessivamente dalle c.d. "Carte Federali", composte fondamentalmente da:

- a) lo Statuto della F.I.G.C. (emanato dall'Assemblea Federale);
- b) il Codice di Giustizia Sportiva (emanato dal Consiglio Federale);
- c) le N.O.I.F. (Norme Organizzative Interne della Federazione) (emanate dal Consiglio Federale) (19);
- d) i Regolamenti interni:
  - d.1) della Lega Nazionale Professionisti di Serie A e B;
  - d.2) della Lega Professionisti di Serie C;
  - d.3) della Lega Nazionale Dilettanti;
- e) il Regolamento dell'A.I.A.;
- f) il Regolamento del Settore tecnico (20);
- g) il Regolamento del Settore per l'attività giovanile e scolastica (21);
- h) gli Accordi collettivi stipulati dalle società sportive (rappresentate dalle rispettive Leghe) con i calciatori (rappresentati dall'A.I.C.), con gli allenatori (rappresentati dall'A.I.A.C.) e con i direttori sportivi (rappresentati dall'A.Di.Se.), in particolare:
  - h.1) Accordo collettivo tra calciatori professionisti (A.I.C.) e socie-

<sup>(19)</sup> Lo Statuto, il Codice di Giustizia Sportiva e le N.O.I.F. della F.I.G.C. saranno ampliamente analizzati nei rispettivi capitoli successivi: il testo di tali normative è contenuto nel sito internet www.figc.it.

<sup>(20)</sup> Il Settore tecnico della F.I.G.C. assolve le funzioni di formazione dei "tecnici", ovvero di direttori tecnici, allenatori, preparatori atletici, medici sociali e operatori sanitari ausiliari; ulteriori informazioni sono disponibili sul sito internet www.settoretecnico.figc.it.

<sup>(21)</sup> Il Settore per l'attività giovanile e scolastica assolve le funzioni di organizzazione dei campionati giovanili e scolastici; ulteriori informazioni sono disponibili sul sito internet www.settoregiovanile.figc.it.

- tà sportive professionistiche (Lega Nazionale Professionisti Serie A e B e Lega Professionisti Serie C)  $^{(22)}$ ;
- h.2) Accordo collettivo tra allenatori professionisti (A.I.A.C.) e società sportive professionistiche (Lega Nazionale Professionisti Serie A e B e Lega Professionisti Serie C);
- h.3) Accordo collettivo tra allenatori professionisti (A.I.A.C.) e società sportive dilettantistiche (Lega Nazionale Dilettanti);
- h.4) Accordo collettivo tra direttori sportivi (A.Di.Se.) e società sportive professionistiche (Lega Nazionale Professionisti Serie A e B e Lega Professionisti Serie C);
- i) il Regolamento della F.I.G.C. sull'attività di agente di calciatori (23);
- j) il Regolamento dell'Elenco Speciale dei direttori sportivi.

## 3.2. Il sistema di giustizia sportiva della F.I.G.C..

Come già accennato sopra, l'ordinamento federale prevede, per quanto riguarda il profilo normativo, accanto ad un sistema di "normazione sostanziale" (sopra sommariamente sintetizzato), anche un sistema di "normazione processuale", ovvero un sistema di regolamentazione delle procedure innanzi agli organi di "giustizia sportiva", il cui fine è quello di garantire l'applicazione delle normative federali (24).

Tale sistema di "giustizia sportiva" è costituito fondamentalmente dai seguenti organi (i cui membri sono nominati dal Presidente Federale o dal Consiglio Federale), i quali agiscono tutti in condizioni di "piena indipendenza, autonomia e terzietà" (art. 30 dello Statuto F.I.G.C.):

a) l'Ufficio Indagini (i cui membri sono nominati dal Presidente Federale) esercita le funzioni inquirenti, come una sorta di "polizia giudiziaria" del calcio (ad esempio riferisce alla Procura Federale l'eventuale condotta posta in essere da parte di tesserati o di sostenitori di una determinata società in violazione delle norme o dei principi del Codice di Giustizia Sportiva);

<sup>(22)</sup> Tale Accordo collettivo tra calciatori professionisti e società sportive sarà ampiamente analizzato nel relativo capitolo: il testo di tale normativa è contenuto nel sito internet www.figc.it.

<sup>(23)</sup> Tale Regolamento F.I.G.C. per l'attività di Agente di calciatori sarà ampiamente analizzato nel relativo capitolo: il testo di tale normativa è contenuto nel sito internet www.figc.it.

<sup>(24)</sup> Il sistema di giustizia sportiva della F.I.G.C., sopra succintamente inquadrato, sarà approfonditamente analizzato nel capitolo relativo al Codice di Giustizia Sportiva della F.I.G.C..

- b) l'Ufficio della Procura Federale (i cui membri sono nominati dal Presidente Federale) esercita le funzioni requirenti (ad esempio "deferisce" agli organi giurisdizionali federali le società, i cui tesserati o tifosi abbiano tenuto comportamenti in violazione delle norme o dei principi del Codice di Giustizia Sportiva, e ciò in base al principio della "responsabilità oggettiva");
- c) i Giudici Sportivi (uno presso ciascuna Lega) (nominati dal Presidente Federale) giudicano in primo grado nelle materie di propria competenza, previste dal Codice di Giustizia Sportiva (ad esempio il Giudice sportivo emana, senza contraddittorio, i provvedimenti di squalifica dei calciatori sulla base del referto dell'Arbitro);
- d) le Commissioni Disciplinari (una presso ciascuna Lega) (i cui membri sono nominati dal Presidente Federale) giudicano, secondo una ripartizione delle competenze nelle varie materie previste dal Codice di Giustizia Sportiva, in primo grado in alcune materie, ovvero nelle materie in cui non è prevista la competenza di primo grado del Giudice Sportivo (ad esempio decidono se irrogare sanzioni per i tesserati che abbiano espresso dichiarazioni lesive della dignità e del decoro di altri tesserati) ed in secondo grado nelle materie in cui, invece, è prevista la competenza del Giudice Sportivo in primo grado (ad esempio sui ricorsi contro la squalifica irrogata ad un calciatore da parte del Giudice Sportivo):
- e) la Commissione d'Appello Federale (C.A.F.) (i cui membri sono nominati dal Consiglio Federale), con sede in Roma presso la F.I.G.C., giudica in ultima istanza sui ricorsi avverso le decisioni delle Commissioni Disciplinari (è in sostanza una sorta di "Cassazione" del calcio);
- f) la Corte Federale (i cui membri sono nominati dal Consiglio Federale, salvo il Presidente che è eletto dall'Assemblea), con sede in Roma presso la F.I.G.C., interpreta le norme statutarie, giudica sulla legittimità delle altre norme federali e dirime i conflitti che intervengono tra organi federali (è in sostanza una sorta di "Corte Costituzionale" del calcio);
- g) i Collegi Arbitrali (uno presso ciascuna Lega), i quali sono previsti dai vari Accordi collettivi tra le varie associazioni di categoria (A.I.C. Leghe professionistiche; A.I.A.C. Leghe Professionistiche; A.I.A.C. Lega Nazionale Dilettanti; A.Di.Se. Leghe Professionistiche), hanno competenza a dirimere eventuali controversie relative all'applicazione dei contratti individuali stipulati (ai sensi dell'art. 4 della legge n. 91/1981) tra gli appartenenti alle varie associazioni di categoria (ovvero calciatori società; allenatori società; direttori sportivi società).

# L'ordinamento giuridico del giuoco calcio

Ordinamento giuridico	Sportivo	Giuoco calcio
Internazionale	C.I.O	F.I.F.A.
Nazionale	C.O.N.I.	F.I.G.C.

Ordinamento giuridico giuoco calcio	Internazionale (F.I.F.A.)	Nazionale (F.I.G.C.)
Plurisoggettività	Varie Federazioni nazionali di calcio affiliate alla F.I.F.A.	Varie componenti associative:
		a) A.I.C.
		b) A.I.A.C.
		c) A.Di.Se.
		d) Leghe
		e) A.I.A.
Organizzazione	Presidente F.I.F.A.	Presidente F.I.G.C.
	Congresso F.I.F.A.	Assemblea Federale F.I.G.C.
	Comitato Esecutivo F.I.F.A.	Consiglio Federale F.I.G.C.
Normazione	Statuto F.I.F.A.	Statuto F.I.G.C.
	Vari Regolamenti F.I.F.A. (ad esempio: Regolamento F.I.F.A. per Agenti di calciatori; Regolamento F.I.F.A. Status e trasferimenti calciatori).	Vari Regolamenti F.I.G.C. (ovvero tutte le "Carte Federali" della F.I.G.C.).

## II TAR LAZIO SEGNA LA FINE DEL VINCOLO DI GIUSTIZIA. LA FIGC SI ADEGUA.

## **ENRICO LUBRANO**

#### **SOMMARIO**

Introduzione - 1. La sindacabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi dal giudice amministrativo. - 2. L'illegittimità del vincolo di giustizia. - Conclusioni

## Introduzione

Con ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244, il T.A.R. Lazio, Sezione Terza Ter, ha accolto il ricorso presentato dal Cosenza 1914 (r.g. n. 2273/2005) avverso i provvedimenti con i quali gli organi di giustizia sportiva (in ultimo grado la C.A.F., con provvedimento in data 7 marzo 2005) della Federazione Italiana Giuoco Calcio (d'ora in poi F.I.G.C.) avevano emanato nei confronti della Società sanzioni disciplinari costituite dall'irrogazione di tre punti di penalizzazione in classifica, di duemila euro di multa, nonché dall'interdizione di un anno a carico del legale rappresentante della stessa: tale (triplice) sanzione disciplinare era stata irrogata per violazione del "vincolo di giustizia" (art. 27 Statuto F.I.G.C. e art. 11 bis Codice Giustizia Sportiva F.I.G.C.) per avere in precedenza la Società presentato un ricorso innanzi al T.A.R. Lazio (r.g. n. 11193/2004) per il riconoscimento del proprio titolo sportivo a partecipare al campionato di Serie C1.

Il giorno successivo all'emanazione di tale ordinanza, la F.I.G.C. ha "restituito" alla Società i tre punti di penalizzazione sottratti (punti poi risultati determinanti per la "salvezza" della Società nel campionato in corso); successivamente lo stesso Presidente Federale della F.I.G.C. ha proposto ricorso innanzi alla C.A.F. chiedendo la revocazione del provvedimento dalla stessa emanato il 7 marzo 2005 (irrogazione delle predette sanzioni disciplinari): in data 30 maggio 2005, la C.A.F., accogliendo tale ricorso (motivazioni non ancora depositate), ha definitivamente annullato il proprio precedente provvedimento con il quale la stessa aveva irrogato le predette sanzioni disciplinari al Cosenza per violazione del vincolo di giustizia (¹); conseguentemente la

Il comportamento della C.A.F. della F.I.G.C. (la c.d. "Cassazione del calcio") risulta, in effetti, piuttosto "curioso" con riferimento alla questione de qua: la stessa C.A.F., che (in data 7 marzo 2005) che aveva originariamente rigettato il ricorso presentato dal Cosenza avverso il provvedimento emanato dalla Commissione Disciplinare (che aveva inflitto le sanzioni disciplinari poi confermate dalla C.A.F.), è successivamente tornata sul proprio provvedimento e, a soli due mesi di distanza (30 maggio 2005), ne ha riconosciuto l'illegittimità accogliendo il ricorso per revocazione presentato dal Presidente Federale; ciò ha determinato il fatto che successivamente il T.A.R. non si è pronunciato con sentenza sul merito della vicenda, ma ha inevitabilmente dichiarato la cessazione della materia del contendere.

La vicenda, per chi la sappia "leggere", si commenta da sé, e certo apre la strada ai "maligni" che (diversamente dal sottoscritto) ripongono qualche dubbio sull'effettiva "autonomia, indipendenza e terzietà" di tutti gli organi di giustizia sportiva "pomposamente sbandierata" dall'art. 27 dello Statuto della F.I.G.C.: è chiaro che, finchè la nomina di tutti i componenti degli organi di giustizia sportiva rimarrà attribuita dalle "Carte federali" al Presidente Federale e al Consiglio Federale, con un potere del tutto arbitrario (non essendo prevista alcuna limitazione alla

Sezione Terza Ter del T.A.R. Lazio, con sentenza 16 giugno 2005, n. 5024, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

La vicenda in oggetto determina una "svolta" per tutto quanto attiene al corretto inquadramento dei rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale e alla giusta interpretazione (fatta propria dai giudici amministrativi con la ordinanza n. 2244/2005) della legge 17 ottobre 2003, n. 280; tale questione consacra, infatti, due principi fondamentali, oggetto della presente analisi:

- 1) la sindacabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi dal giudice amministrativo;
- 2) l'illegittimità del vincolo di giustizia.

## 1. La sindacabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi dal giudice amministrativo.

La legge n. 280/2003 prevede il "principio di autonomia dell'ordinamento sportivo" (²), "salvi i casi di rilevanza" di situazioni giuridico-soggettive anche per l'ordinamento statale (art. 1) (³).

Ne deriva che, in base a tale norma - costituente una sorta di "codificazione" di tale "principio di rilevanza", già ampiamente consolidato dalla giurisprudenza ordinaria (<sup>4</sup>) ed amministrativa (<sup>5</sup>) - i provvedimenti emanati dal C.O.N.I o dalle federazioni sportive nei confronti di soggetti ad essi affiliati o tesserati:

a) non sono impugnabili innanzi al giudice statale amministrativo (<sup>6</sup>) quando essi presentino una rilevanza soltanto interna all'ordinamento sportivo (ovvero laddove essi

discrezionalità delle nomine, neanche con il riferimento all'obbligo di procedere quantomeno ad uno scrutinio per merito comparativo tra i richiedenti), qualche "malizioso benpensante" continuerà a pensare che, talvolta, le decisioni della giustizia sportiva non avvengano proprio in totale "autonomia, indipendenza e terzietà".

<sup>2</sup> "La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale" (art. 1, primo comma).

"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. 1, secondo comma).

Il "principio della rilevanza" - ovvero l'assunto in base al quale sono impugnabili innanzi al giudice statale i provvedimenti federali nel caso in cui essi assumano rilevanza esterna all'ordinamento sportivo, ovvero laddove essi assumano un rilievo lesivo di interessi non solo sportivi, ma anche giuridicamente rilevanti - è stato sancito per la prima volta dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con le c.d. "sentenze gemelle" nn. 3091/1986 e 3092/1986.

Anche la giurisprudenza amministrativa, sin dai primi casi di impugnazione di provvedimenti federali, ha ribadito il "principio di rilevanza": tra le prime, si vedano T.A.R. Lazio, Sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641; idem, 11 agosto 1986, n. 2746.

<sup>6</sup> L'art. 3 della legge n. 280/2003 ha devoluto tutta la materia relativa all'impugnazione dei provvedimenti emanati dai vari ordinamenti sportivi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (primo comma) ed alla competenza funzionale del T.A.R. Lazio (secondo comma).

- determinino la lesione di interessi esclusivamente sportivi);
- b) sono impugnabili innanzi al giudice statale amministrativo quando essi presentino una rilevanza anche esterna all'ordinamento sportivo (ovvero laddove essi determinino la lesione non solo di interessi esclusivamente sportivi, ma anche di interessi giuridicamente rilevanti, cioè la lesione di posizioni giuridico-soggettive riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi).

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 (<sup>7</sup>), il concetto di "rilevanza giuridica" è stato fatto coincidere con il concetto di "rilevanza economica".

In applicazione di tale "principio di rilevanza" (giuridica ovvero economica) degli interessi potenzialmente lesi da provvedimenti federali, la giurisprudenza ha sempre riconosciuto:

- a) la generale insindacabilità, da parte del giudice amministrativo, dei provvedimenti federali di carattere tecnico (come, ad esempio, le decisioni assunte dall'arbitro di gara sul campo di giuoco) (8);
- b) la generale sindacabilità, da parte del giudice amministrativo, di tutti i provvedimenti federali di carattere disciplinare, ovvero, in particolare, di tutti i provvedimenti disciplinari:
  - b1) di carattere espulsivo dall'ordinamento federale (c.d. "revoca dell'affiliazione" per le Società o "radiazione" per i tesserati) (9);
  - b2)di carattere temporanemente interdittivo (ad esempio, squalifica a tempo per un atleta o per un dirigente sportivo) (10);

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).

Si veda in proposito la decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione 26 ottobre 1989, n. 4399; nello stesso senso anche T.A.R. Lazio, Sez. III, 24 ottobre 1985, n. 1613; idem, 15 luglio 1985, n. 1099.

In tal senso si vedano, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo: Cons. Stato, Sez. VI, 7 luglio 1996, n. 654; idem, 30 settembre 1995, n. 1050; idem, 20 dicembre 1993, nn. 996 e 997; T.A.R. Lazio, Sez. III, 16 luglio 1991, n. 986; idem, 25 maggio 1989, n. 1079; idem, 8 febbraio 1988, n. 1035; T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 4 maggio 1998, n. 178 ecc..

Tra le tante si vedano: Cons. Stato, Sez. VI, ord. 12 gennaio 1996, n. 1; T.A.R. Lazio, Sez. III, 16 aprile 1999, nn. 962 e 963; idem, 29 marzo 1999, n. 781; idem, 26 aprile 1986, n. 1641; nello stesso senso anche la giurisprudenza

- b3) di carattere meramente pecuniario (ad esempio, multa irrogata nei confronti di una Società, un atleta o un dirigente) (11);
- c) la generale sindacabilità, da parte del giudice amministrativo, di tutte le questioni sportive di carattere c.d. "amministrativo", ovvero quelle relative all'affiliazione, al tesseramento, all'ammissione ai campionati, alla partecipazione ai campionati, al titolo sportivo ecc. (12).

Il Decreto Legge 19 agosto 2003, n. 220 (poi convertito, con modificazioni nella legge n. 280/2003) - nella propria ottica di salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo (espressa in termini assolutamente eccessivi, tanto da essere "tacciato" sotto diversi profili di illegittimità costituzionale) - aveva previsto il principio di "rilevanza" sopra enunciato (poi "confermato" anche nella conversione in legge), ma, in (presunta) esecuzione di esso, aveva "riservato" esclusivamente all'ordinamento sportivo, sia tutta la sfera delle "questioni tecniche" (art. 2 lett. a), sia tutta la sfera delle "questioni disciplinari" (art. 2 lett. b), sia tutta la sfera delle "questioni c.d. amministrative" (art. 2 lett. c e d) (13).

In sede di conversione in legge di tale decreto, il legislatore - ravvisando l'indiscutibile "rilevanza " delle "questioni amministrative" (<sup>14</sup>) - ha soppresso le lettere c e d dell'art. 2 del Decreto Legge, che riservavano all'ordinamento sportivo tutta la materia delle "questioni amministrative" (con ciò ritenendo, pertanto, impugnabili innanzi al giudice amministrativo tutti i provvedimenti rientranti in tale categoria) (<sup>15</sup>).

straniera relativa ai casi Krabbe e Reynolds, rispettivamente Tribunale di Monaco, VII Sezione Commerciale, 17 maggio 1995 e Corte Distrettuale degli USA, Distretto Meridionale dell'Ohio, 3 dicembre 1992.

Tra le tante si veda Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108.

- 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 sportive, 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".

Il secondo comma di tale norma (poi confermato nella conversione in legge) specificava che "nelle materie di cui al comma 1, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e i regolamenti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano e delle Federazioni sportive di cui agli artt. 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo".

Tale rilevanza risulta indiscutibile non solo per il fatto che i provvedimenti di questo genere assumono quasi sempre, specialmente nel settore dello sport professionistico, un rilievo inevitabilmente anche economico per i destinatari di essi, ma anche per il fatto che il potere di affiliazione e di controllo dell'equilibrio finanziario delle Società in sede di ammissione ai campionati è stato attribuito alle federazioni sportive dallo Stato con legge 23 marzo 1981, n. 91, rispettivamente dagli articoli 10 e 12.

Tale principio di generale sindacabilità di tale genere di questioni da parte del giudice amministrativo è da sempre pacifico in giurisprudenza (per l'oggettiva rilevanza economica e giuridica di tali provvedimenti): tra tutte le decisioni in tal senso, si veda, in particolare: Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050.

L'art. 2, primo comma, del Decreto Legge n. 220/2003 disponeva testualmente quanto segue: "In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

Sempre in sede di conversione del decreto de quo, il legislatore ha, invece, "salvato" la lettera a e la lettera b dell'art. 2 dello stesso, con l'effetto che la legge n. 280/2003 ha mantenuto la riserva, in favore della giustizia sportiva, di tutta la materia tecnica (16) e soprattutto disciplinare: tale previsione normativa (riserva della materia disciplinare) è stata "incriminata" di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione (come evidenziato anche dalla Società Cosenza nel giudizio in questione), in quanto - escludendo in assoluto l'impugnabilità di tutti i provvedimenti disciplinari sportivi innanzi al giudice amministrativo (senza neanche considerare che almeno alcuni di essi avrebbero potuto dirsi "rilevanti" sotto il profilo giuridico ed economico, come già evidenziato dalla giurisprudenza precedente all'emanazione della legge n. 280/2003) - tale norma sembrava determinare una potenziale lesione del diritto alla tutela giurisdizionale e del principio di impugnabilità di tutti gli atti amministrativi.

Proprio in virtù di tale assoluta insindacabilità di tutti i provvedimenti disciplinari sportivi sancita dal dato letterale dell'art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003, nel giudizio relativo all'impugnazione delle sanzioni disciplinari irrogate dalla Federazione nei confronti della Società Cosenza (penalizzazione di tre punti, multa di 2.000 euro e interdizione del Presidente della Società per 12 mesi), la F.I.G.C. ha eccepito l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Società per avere esso ad oggetto l'impugnazione di un provvedimento disciplinare (come tale "riservato" alla giustizia sportiva e quindi non impugnabile innanzi al giudice amministrativo).

Da parte sua, la Società ha replicato che - per quanto sia vero il fatto che la legge n. 280/2003 attribuirebbe alla competenza della giustizia sportiva tutta la sfera delle c.d. "questioni disciplinari" (art. 2, lett. b) - in realtà, tale previsione (a meno di dubitare fortemente della legittimità costituzionale della stessa per violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost.) doveva essere necessariamente letta (secondo una corretta interpretazione logica, teleologica e sistematica) in combinato disposto con il principio fondamentale della legge n. 280/2003 (art. 1), che attribuisce alla giurisdizione del giudice amministrativo tutte le questioni sportive che assumano "rilevanza" anche per l'ordinamento statale, ovvero in ordine alle quali sia ravvisabile la lesione di interessi

Lo stesso Consiglio di Stato, con la sentenza 9 luglio 2004, n. 5025, ha specificamente chiarito che la soppressione di tali lettere c e d da parte del legislatore costituisce una chiara espressione della volontà del legislatore di non riservare alla giustizia sportiva tali questioni e di attribuire la competenza in ordine alle stesse al T.A.R. Lazio.

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.

giuridicamente rilevanti (diritti soggettivi ed interessi legittimi).

Pertanto, secondo la tesi della Società, poiché tale "rilevanza giuridica" coincide in sostanza con il principio di "rilevanza economica", fatto proprio dalla Corte di Giustizia della U.E. sin dagli anni '70 (sentenze sopra richiamate) – e di conseguenza c'è lesione, anche indirettamente, di interessi giuridicamente rilevanti quando c'è lesione di interessi economici – i provvedimenti impugnati avrebbero dovuto essere ritenuti come impugnabili innanzi al giudice amministrativo, in quanto gli stessi, oltre che la lesione di interessi sportivi (l'interesse alla corretta collocazione in classifica in base esclusivamente ai punti conquistati sul campo), determinavano una lesione di interessi giuridicamente rilevanti (il diritto alla tutela giurisdizionale, esercitato con la proposizione del ricorso n. 11193/2004 al T.A.R. Lazio a tutela del proprio titolo sportivo e "sanzionato" con l'irrogazione delle predette misure disciplinari) e di interessi economicamente rilevanti (l'interesse alla restituzione dei tre punti costituiva un interesse economicamente rilevante, in quanto, senza tali tre punti, la Società sarebbe retrocessa al campionato inferiore, con gravi conseguenze patrimoniali derivanti dalla deminutio della propria capacità di produzione economica in caso di retrocessione).

Alla luce di tali principi, la Società ha evidenziato, inoltre, che, per quanto riguarda le questioni disciplinari sportive, la giurisprudenza amministrativa ha sempre ammesso la sindacabilità dei relativi provvedimenti da parte del giudice amministrativo sia quando gli stessi si siano concretizzati in sanzioni di carattere interdittivo (squalifica) o penalizzativo (penalizzazione in classifica), sia quando gli stessi si siano concretizzati in sanzioni pecuniarie (multe), e ciò non soltanto prima (<sup>17</sup>), ma anche dopo la stessa legge n. 280/2003 (TAR Lazio, Sez. III Ter, ordinanza n. 4332/2004, con la quale è stata sospesa l'esecuzione di una sanzione disciplinare a carico di un tesserato sportivo) (<sup>18</sup>).

Secondo la tesi della Società, pertanto, nel caso in questione, trattandosi di provvedimenti irrogativi di sanzioni disciplinari interdittive (1 anno al legale rappresentante), penalizzative (3 punti in classifica) e pecuniarie (2.000 euro di multa), si trattava di provvedimenti giuridicamente ed economicamente rilevanti, sindacabili, come tali, dal giudice amministrativo.

Accogliendo il ricorso della Società con l'ordinanza n. 2244/2005, il T.A.R. Lazio, pur senza rimettere alla Corte Costituzionale la questione della legittimità costituzionale della riserva alla giustizia sportiva di tutte le questioni disciplinari (art. 2, lett. b citato), ha sostanzialmente superato il problema assumendo - con un'interpretazione logica, teleologica e sistematica di tale art. 2, lett. b, in combinato disposto con il principio generale di rilevanza - che, laddove provvedimenti disciplinari sportivi assumano una rilevanza anche esterna all'ordinamento

Tra le tante si vedano: Cons. Stato, Sez. VI, ord. 12 gennaio 1996, n. 1; Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108; TAR Lazio, Sez. III, 16 aprile 1999, nn. 962 e 963; idem, 29 marzo 1999, n. 781; TAR Lazio, Sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641; nello stesso senso anche la giurisprudenza straniera relativa ai casi Krabbe e Reynolds, rispettivamente Tribunale di Monaco, VII Sezione Commerciale, 17 maggio 1995 e Corte Distrettuale degli USA, Distretto Meridionale dell'Ohio, 3 dicembre 1992.

Con l'ordinanza n. 4332/2004, il TAR Lazio, Sezione Terza Ter, ha accolto il ricorso presentato dal sig. Cottu avverso una sanzione disciplinare di carattere pecuniario (20.000 euro circa) irrogatagli per il fatto di non avere lo stesso, in precedenza, versato la quota annua di partecipazione alle gare (circa 80 euro).

sportivo, essi devono ritenersi necessariamente sindacabili dal giudice amministrativo: nella fattispecie, in particolare, il T.A.R. ha evidenziato "l'oggettiva rilevanza delle sanzioni irrogate" e, considerato il danno grave ed irreparabile determinato da tali esse (specialmente dalla sanzione dei tre punti di penalizzazione in classifica) anche per "l'imminente definizione del campionato cui la ricorrente partecipa", ha disposto l'immediata sospensione dell'efficacia delle stesse.

Alla luce di tale decisione si evidenzia come, a questo punto - essendo stata riconosciuta "l'oggettiva rilevanza" di sanzioni di carattere pecuniario (per l'incidenza economica delle stesse) penalizzativi (per i riflessi economici determinati dalla diversa posizione di classifica di una società partecipante al Campionato di Serie D di calcio) ed interdittivi (per l'impossibilità per l'interessato di svolgere i propri compiti istituzionali di legale rappresentante della Società) - ne deriva che tutte le sanzioni disciplinari di carattere pecuniario, penalizzativo e interdittivo irrogate nei confronti di società che, pur non partecipando a campionati professionistici, svolgano comunque attività calcistica in maniera sostanzialmente imprenditoriale (ovvero un'attività a scopo sostanzialmente di lucro, in cui il profitto o le perdite di bilancio sono determinati dai risultati sportivi) devono essere riconosciute come provvedimenti amministrativi rilevanti anche per l'ordinamento statale, in quanto incidenti sulla sfera giuridico-economica del destinatario di essi; ciò comporta la conseguenza che, a maggior ragione, laddove sanzioni di tal genere vengano emanate nei confronti di Società di rango superiore (ovvero appartenenti ai campionati professionistici, che chiaramente "muovono" interessi economici ancora maggiori), esse non potranno più essere sottratte alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Ne deriva che, allo stato attuale, l'improbabile "actio finium regundorum" "azzardata" dal legislatore con l'art. 2 della legge n. 280/2003 - nel tentativo di definire a priori quali questioni siano irrilevanti (teoricamente tutte le questioni tecniche e disciplinari, secondo il disposto di cui alle lettere a e b dello stesso) e quali questioni siano rilevanti (in sostanza tutte le questioni c.d. "amministrative", come confermato dall'avvenuta soppressione delle lettere c e d del vecchio testo previsto dal decreto legge n. 220/2003 al momento della conversione in legge dello stesso) - risulta del tutto irrilevante (oltre che erronea): infatti, sulla scorta della decisione contenuta nell'ordinanza n. 2244/2005 in questione, ormai tutti i provvedimenti disciplinari sportivi che possano riconoscersi come "rilevanti" (in quanto possano determinare una lesione di interessi non solo sportivi, ma anche giuridici o economici, dei destinatari) potranno essere sicuramente impugnati innanzi al T.A.R. Lazio ai sensi dell'art. 1 della legge n. 280/2003 ed a prescindere dalla (illegittima e ormai svuotata) riserva contenuta nella lettera b dell'art. 2 (<sup>19</sup>).

La posizione espressa dal T.A.R. Lazio con l'ordinanza-Cosenza (secondo caso, dopo l'ordinanza-Cottu, di ammissibilità e accoglimento di ricorsi avverso provvedimenti disciplinari sportivi dopo l'entrata in vigore della legge n. 280/2003) conferma la fondatezza delle tesi espresse dalla dottrina sin dai primi commenti relativi alla legge n. 280/2003; 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.

## 2. L'illegittimità del vincolo di giustizia.

L'ordinanza n. 2244/2005, inoltre, assume un grande rilievo come decisione "storica" ed avente effetti di portata potenzialmente generale, in quanto - accogliendo il ricorso del Cosenza avverso i provvedimenti disciplinari con i quali la Società era stata sanzionata per avere, in violazione del c.d. "vincolo di giustizia", presentato ricorso al T.A.R. Lazio a tutela del proprio titolo sportivo - ha sostanzialmente sancito l'illegittimità della stessa normativa federale costituente il c.d. "atto presupposto", ovvero dello stesso vincolo di giustizia.

La indiscutibile correttezza di tale decisione deriva dal fatto di costituire applicazione dei più elementari principi del diritto, come evidenziato dalla Società nell'ambito del proprio ricorso.

- 1. Il diritto di fare valere i propri interessi (diritti soggettivi o interessi legittimi che siano) innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato costituisce un diritto fondamentale garantito in generale dalla Costituzione (artt. 24, 103 e 113).
- 2. Con legge n. 280/2003 tale diritto è stato espressamente riconosciuto dallo Stato specificamente anche a tutti i soggetti che facciano parte dei vari ordinamenti sportivi attraverso il riconoscimento del diritto di impugnare i provvedimenti emanati dalle Federazioni sportive.
- 3. Il primo principio di diritto è costituito dalla c.d. "gerarchia delle fonti del diritto", in base al quale le norme regolamentari (quali, ad esempio, le norme federali che prevedano il c.d. "vincolo di giustizia" impugnate dalla Società come atto presupposto) sono sottoordinate alle norme di legge (quali la legge n. 280/2003) ed alle norme costituzionali (quali gli artt. 24, 103, 113 sopra richiamati).
- 4. Pertanto, le prime (regolamenti) non possono avere un contenuto contrastante con quanto disposto dalle seconde (norme di legge) o dalle terze (norme costituzionali); in caso contrario, esse sono illegittime (come anche riconosciuto dalla stessa Corte Federale della F.I.G.C. con la decisione del 4 maggio 2001 (<sup>20</sup>)): ne consegue che, qualora tali norme regolamentari vengano applicate mediante un provvedimento espresso, il soggetto leso può impugnare il provvedimento, e la norma regolamentare come atto presupposto, innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato, denunciandone l'illegittimità per violazione delle norme sovraordinate.
- 5. E' evidente alla luce del quadro in questione (oggettivamente indiscutibile, a meno di non volere mettere in discussione anche le basi della certezza del diritto) che, pertanto, il c.d. "vincolo di giustizia" (previsto dall'art. 27 dello Statuto F.I.G.C. e dall'art. 11 bis del Codice di

\_

Con tale decisione (relativa alla c.d. "questione passaportopoli"), la Corte Federale ha riconosciuto l'illegittimità della normativa federale (art. 40, VII comma, delle Norme Organizzative Interne della F.I.G.C.) che prevedeva dei limiti di utilizzazione di atleti extracomunitari, in quanto essa si poneva in contrasto con la sopravvenuta normativa statale di cui al D.Lgs. n. 286/1998 (c.d. Decreto Turco-Napolitano), in base al quale allo straniero (anche extracomunitario) dovevano essere riconosciuti gli stessi diritti spettanti al cittadino italiano.

Giustizia Sportiva F.I.G.C.), ovvero la normativa federale di rango regolamentare che preclude ai tesserati di fare valere i propri interessi nelle sedi giurisdizionali, risulti essere una norma illegittima per violazione della superiore normativa di legge e costituzionale.

- 6. Ne consegue che nessun provvedimento sanzionatorio (neanche 1 euro di sanzione pecuniaria o un semplice "ammonimento") può essere legittimamente emanato, in applicazione di tale vincolo di giustizia, nei confronti di soggetti che abbiano fatto valere il proprio diritto di adire gli organi di giustizia statale (ovvero il T.A.R. Lazio, quale unico organo indicato dalla legge come competente in ordine all'impugnazione di provvedimenti emanati dalle Federazioni sportive o da loro organi), in quanto, in caso contrario, il provvedimento sanzionatorio risulta essere illegittimo (in conseguenza dell'illegittimità dell'atto presupposto) per violazione dei più basilari principi del diritto.
- 7. Ne consegue che la proposizione di un'azione in sede giurisdizionale non costituisce neanche violazione del principio di lealtà sportiva (art. 1 del Codice di Giustizia Sportiva), non essendo stato eluso alcun obbligo (se non quello meramente morale) di rispettare una norma, il c.d. vincolo di giustizia, che non può avere alcuna validità dal punto di vista giuridico.
- 8. In sostanza, ad oggi, il vincolo di giustizia non può legittimamente operare come limitazione all'esercizio della tutela giurisdizionale per le questioni c.d. "rilevanti"; esso può, al limite, operare soltanto nelle materie c.d. "irrilevanti": tale principio del resto era già stato pacificamente sancito dalla pacifica giurisprudenza amministrativa successiva (tra tutte cfr. Cons. Stato n. 5025/2004) ed anche precedente alla legge n. 280/2003 (Cons. Stato, Sez. IV, 30 settembre 1995, n. 1050; Cons. Stato, Sez. II, 20 ottobre 1993, n. 612; C.Si. 9 ottobre 1993, n. 536; Cass. 17 novembre 1984, n. 5838; Cass. 1 marzo 1983, n. 1531; Cass. 19 febbraio 1983, n. 1290), che aveva già specificamente chiarito che "il vincolo di giustizia di cui all'art. 27 dello Statuto F.I.G.C., che impone a tutte le società sportive affiliate l'impegno di accettare la piena e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti generali e di tutte le decisioni particolari adottate dalla F.I.G.C., dai suoi organi e soggetti delegati nelle materie attinenti all'attività sportiva, può liberamente operare soltanto nell'ambito strettamente tecnico-sportivo, come tale irrilevante per l'ordinamento dello Stato, ovvero nell'ambito in cui sia consentito dall'ordinamento dello Stato, e cioè in quello dei diritti disponibili; non può invece operare nell'ambito degli interessi legittimi, i quali, atteso il loro intrinseco collegamento con un interesse pubblico ed in virtù dei principi sanciti dall'art. 113 Cost., sono insuscettibili di formare oggetto di una rinunzia preventiva, generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale".
- 9. Il provvedimento impugnato dal Cosenza (sanzione disciplinare per l'avvenuta proposizione di ricorso al T.A.R. Lazio a tutela del proprio titolo sportivo) è stato, pertanto, riconosciuto come illegittimo perché aveva applicato l'istituto del vincolo di giustizia ad una materia (la c.d. materia delle "questioni amministrative", in cui rientrano le questioni relative alla partecipazione ed al titolo sportivo) rispetto alla quale tale vincolo non può dirsi legittimamente operante: e ciò per una semplicissima ragione, ovvero per il fatto che tali questioni amministrative sono questioni per le quali la legge 17 ottobre 2003, n. 280, ha espressamente previsto che esse non rientrano nella sfera di questioni devolute alla giustizia sportiva, ma, per la loro indiscutibile rilevanza giuridica ed economica, esse rientrano tra le questioni per le quali è espressamente

previsto che i soggetti dell'ordinamento sportivo possano presentare ricorso al giudice statale e, in particolare, al giudice amministrativo (T.A.R. Lazio).

- 10. Allo stato attuale non è, tra l'altro, neanche possibile affermare che il vincolo di giustizia sarebbe fatto salvo per il fatto che la stessa legge n. 280/2003 fa salve le "clausole compromissorie" (21); una tale posizione risulta, infatti, equivocare (in una improbabile quanto grossolana "fusione") due concetti ben distinti, dato che le clausole compromissorie sono ben diverse dal "vincolo di giustizia", in quanto:
- a) le prime (clausole compromissorie) sono clausole con le quali i tesserati sportivi si impegnano ad adire i collegi arbitrali istituiti presso le federazioni per le questioni c.d. "economiche", cioè per le questioni patrimoniali tra pariordinati (unica materia che, essendo attinente a diritti soggettivi, risulta "arbitrabile"), ovvero per la tutela esclusivamente dei propri diritti patrimoniali nei confronti di altri tesserati o affiliati;
- b) il secondo (vincolo di giustizia) è la norma con la quale gli ordinamenti sportivi illegittimamente precludono (salva autorizzazione) ai propri tesserati e affiliati la tutela delle proprie ragioni (interessi legittimi compresi) e l'impugnazione dei provvedimenti autoritativi federali innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato.

E', pertanto, evidente che la legge n. 280/2003, nella parte in cui fa salve le clausole compromissorie, non intendeva certo salvare anche l'istituto del vincolo di giustizia: 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 riconosciuto e dettagliatamente disciplinato il diritto, 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).

## Conclusioni

La vicenda in oggetto - che ha sancito, da una parte, l'impugnabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi innanzi al giudice amministrativo quando essi possano riconoscersi come "rilevanti" e, dall'altra parte, la illegittimità del vincolo di giustizia e, conseguentemente, delle sanzioni disciplinari irrogate nei confronti di soggetti che abbiano presentato ricorso innanzi al T.A.R. Lazio per l'impugnazione di provvedimenti federali rilevanti - assume una portata storica (è la prima volta che una sanzione disciplinare irrogata per violazione del vincolo di giustizia sia stata impugnata, con esito positivo, innanzi al giudice amministrativo) e soprattutto generale: a questo punto, da oggi in poi, è facilmente immaginabile che ogni sanzione disciplinare irrogata per violazione del vincolo di giustizia venga impugnata e che il relativo ricorso, facendo riferimento al precedente in oggetto, venga accolto.

\_

L'art. 3, primo comma, della legge n. 280/2003, stabilisce, infatti, anche che "in ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente previsto 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".

Ne deriva, pertanto, che ormai tutte le normative federali che prevedono il c.d. "vincolo di giustizia" risultano "svuotate" di ogni effettività, in quanto esse sono a forte rischio, nel momento in cui vengano applicate da una federazione (con irrogazione di sanzioni disciplinari nei confronti di soggetti che abbiano proposto ricorso al T.A.R. Lazio senza richiedere l'autorizzazione), di essere impugnate come atto presupposto del provvedimento disciplinare e di essere annullate (per violazione dei principi sanciti dalla legge n. 280/2003) dal giudice amministrativo.

In questa situazione, tali norme federali perdono anche ogni efficacia di "deterrente": nel momento in cui i tesserati si rendano conto che tali norme ormai non sono più applicabili - in quanto, laddove vengano applicate con irrogazione di sanzioni disciplinari per la loro violazione, la sanzione disciplinare può essere impugnata e, con tutta probabilità (visto il precedente in oggetto) annullata - risulta, infatti, del tutto inefficace, anche solo come deterrente, "sbandierarne" l'esistenza.

Ne consegue che, allo stato attuale, potrebbe essere opportuno da parte delle varie federazioni sportive (eventualmente su indicazione del C.O.N.I., per il suo ruolo di "confederazione delle federazioni" riconosciutogli dal D.Lgs. n. 15/2004) procedere ad un'opera di revisione dei vari Statuti federali, nel senso di sopprimere le previsioni degli stessi che sanciscano il "vincolo di giustizia" o, almeno, nel senso di limitare la vigenza dello stesso esclusivamente alla materia "irrilevante" (ovvero prevedendolo come preclusione per i tesserati a presentare ricorso innanzi al T.A.R. Lazio per l'annullamento di provvedimenti federali che non abbiano una "rilevanza" giuridica nei confronti dei propri destinatari, non potendosi certo precludere o limitare l'impugnazione di provvedimenti federali "rilevanti").

Una tale revisione dovrebbe, inoltre, considerare non solo che sarebbe opportuno riproporre il vincolo di giustizia soltanto con riferimento alla materia irrilevante, ma anche che - non potendosi dire a priori quale materia sia rilevante e quale no (come dimostrato dal fatto che, anche nell'ambito della materia disciplinare, riconosciuta a monte come irrilevante dal legislatore, deve ravvisarsi la possibilità che alcuni provvedimenti di tale genere assume sicuramente una rilevanza giuridica ed economica) - l'oggetto dell'istituto del vincolo di giustizia dovrebbe essere costituito esclusivamente dalla preclusione di proporre ricorso innanzi al T.A.R. Lazio per l'impugnazione di provvedimenti non rilevanti sotto il profilo giuridico, evitando di fare riferimento alla "actio finium regundorum" posta dal legislatore con le lettere a e b dell'art. 2 della legge n. 280/2003: in tal caso, infatti, la previsione di un vincolo di giustizia che precluda in toto la proponibilità di ricorsi innanzi al T.A.R. Lazio per l'impugnazione di provvedimenti tecnici o disciplinari potrebbe essere ritenuta illegittima in base al fatto (concretamente ravvisato nel caso de quo) che anche provvedimenti tecnici o (soprattutto) disciplinari possono assumere una propria rilevanza giuridica ed essere quindi impugnabili innanzi al T.A.R. Lazio in base al principio generale di cui all'art. 1 della legge n. 280/2003 ed in deroga a quanto specificato dall'art. 2 della stessa (<sup>22</sup>).

Sotto tale profilo, si osserva che, comunque, sarebbe del tutto privo di senso un "vincolo di giustizia" riferito anche soltanto alla materia delle questioni irrilevanti (preclusione ad adire il T.A.R. Lazio per l'impugnazione di provvedimenti riconoscibili come non rilevanti): è, infatti, ovvio che - poichè l'unico soggetto a stabilire se una certa questione sia rilevante o meno (con conseguente declaratoria di ammissibilità o meno del ricorso proposto) è solo il giudice amministrativo - non avrebbe alcun senso una preclusione ad adire lo stesso su questioni in ordine alle quali poi il giudice potrà valutare se ammettere o meno il proprio sindacato giurisdizionale; diversamente operando, ovvero

Una tale opera di revisione generale delle normative federali costituirebbe, quindi, l'unica soluzione giuridicamente corretta per eliminare dalle varie "carte federali" una normativa obsoleta, anacronistica ed ormai accertata come illegittima e quindi inapplicabile (se non con l'emanazione di provvedimenti poi a grave rischio di annullamento, qualora impugnati innanzi al giudice amministrativo).

In caso contrario, laddove il sistema sportivo non ponesse in essere tale opera di eliminazione del vincolo di giustizia dai vari statuti federali, tale vincolo rimarrebbe un vero e proprio "monstrum" giuridico a tutela del mondo degli ordinamenti sportivi, una sorta di cartello "cave canem", al quale farebbe però riscontro un guardiano-cerbero capace esclusivamente di "abbaiare", ma del tutto incapace di "mordere" e di "azzannare" gli sportivi e le Società che (proponendo ricorso al T.A.R. Lazio) abbiano violato (uscendone) i confini dell'"antro federale", in quanto 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.

ponendo in essere un vincolo per le questioni irrilevanti, le federazioni correrebbero il rischio di vedersi impugnare dall'interessato non solo il provvedimento lesivo, ma anche il diniego di autorizzazione ad adire il T.A.R. Lazio motivato sulla presunta irrilevanza della questione, e di vedersi annullare tale diniego dal T.A.R. in sede di valutazione di ammissibilità del ricorso. In sostanza, dunque, se una questione sia rilevante o meno spetterà dirlo soltanto al giudice adito nell'analisi della singola fattispecie, mentre del tutto vana potrebbe risultare la decisione in proposito assunta

dalla federazione (in quanto a rischio di essere poi "smentita" ed annullata dal giudice).

**T.A.R. LAZIO, SEZIONE TERZA TER, ORDINANZA 21 APRILE 2005, N. 2244** (Pres. Corsaro, Est. Russo) – Soc. Cosenza 1914 (avv. G. Carratelli, E. Lubrano e F. Lubrano) c. F.I.G.C. (avv. Gallavotti e Medugno).

- 1. Competenza e giurisdizione sport e turismo impugnazione provvedimenti disciplinari riserva materia disciplinare a giustizia sportiva (art. 2, lett. b, legge n. 280/2003) irrilevanza giurisdizione amministrativa configurabilità.
- 2. Sport e turismo sanzioni disciplinari penalizzative, pecuniarie e interdittive rilevanza giuridica sussiste giurisdizione amministrativa sussiste.
- 3. Sport e turismo sanzioni disciplinari irrogate per violazione del "vincolo di giustizia" illegittimità sussiste.
- 4. Sport e turismo sanzioni disciplinari penalizzative, pecuniarie e interdittive efficacia lesiva immediata opportunità di emanazione di misure cautelari sussiste.
- 1. Le sanzioni disciplinari irrogate da federazioni sportive nei confronti di propri tesserati a prescindere dalla riserva di tutta la materia disciplinare in favore della giustizia sportiva, disposta dall'art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003 sono impugnabili innanzi al giudice amministrativo qualora siano riconoscibili come provvedimenti giuridicamente rilevanti, ovvero laddove esse producano effetti lesivi sulla sfera giuridica ed economica dei destinatari degli stessi.
- 2. Le sanzioni disciplinari di carattere penalizzativo (penalizzazione di punti in classifica), pecuniario (irrogazione multa) e interdittivo (squalifica di tesserato a tempo determinato), laddove determinino una lesione di interessi di carattere non solo sportivo ma anche giuridico-economico, assumono una "oggettiva rilevanza" (esterna all'ordinamento sportivo) anche per l'ordinamento statale, con l'effetto di essere impugnabili innanzi al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 1 della legge n. 280/2003.
- 3. Sono illegittime le sanzioni disciplinari sportive irrogate dalla federazione nei confronti di una Società affiliata per avere essa presentato in precedenza un ricorso innanzi al T.A.R. Lazio per l'impugnazione di provvedimenti federali senza previamente richiedere l'autorizzazione alla federazione stessa.
- 4. Le sanzioni disciplinari di carattere penalizzativo (penalizzazione di punti in classifica), pecuniario (irrogazione multa) e interdittivo (squalifica di tesserato a tempo determinato), specialmente quando siano emanate in prossimità della fine del campionato, possono determinare nei confronti dei destinatari un danno grave ed irreparabile, con la conseguenza che risulta fondata la richiesta di emanazione di misure cautelari che ne sospendano immediatamente l'efficacia.

Stringhe e massime a cura di Enrico Lubrano

# <u>AMMISSIONE AI CAMPIONATI DI CALCIO E TITOLO SPORTIVO: UN SISTEMA DA RIVEDERE?!</u>

## **ENRICO LUBRANO**

#### **SOMMARIO**

I. INTRODUZIONE: PROFILI GENERALI – 1. Il problema dell'ammissione ai campionati. – 2. Gli interessi in gioco (eterogenei e contrapposti) da salvaguardare – 3. Il sistema sportivo come ordinamento giuridico settoriale. – II. IL PROBLEMA DELL'AMMISSIONE AI CAMPIONATI. – 1. Natura, presupposti e ratio del controllo federale in sede di ammissione ai campionati. – 2. Limiti oggettivi e funzionali del controllo federale (art. 12 legge n. 91/1981). – 3. La discrezionalità amministrativa della Federazione in sede di controllo finanziario. – 4. Prospettive future in ordine all'espletamento del controllo federale. – III. CONSEGUENZE DEL DINIEGO DI AMMISSIONE AL CAMPIONATO – 1. La definitiva "espropriazione a zero euro" del titolo sportivo. – 2. La risoluzione automatica dei contratti con tutti i tesserati. – 3. Il "Lodo-Petrucci". – IV. CONCLUSIONI. – 1. Inadeguatezza dell'attuale normativa federale a tutelare gli interessi in gioco. – 2. Proposta di modifica dell'attuale "sistema" per garantire tutti gli interessi in gioco.

## I. INTRODUZIONE: PROFILI GENERALI.

Le cronache di quest'ultima "calda estate del calcio italiano" hanno portato all'attenzione della collettività nazionale l'ultimo (ma solo in ordine cronologico) grande male del "meraviglioso mondo del pallone": numerose società - anche di gloriosa e secolare tradizione sportiva (Torino e Messina, Perugia e Salernitana tra le tante) - e le relative città - anche di grande importanza storica, artistica e culturale - "sprofondate" nel terrore di essere "cancellate" per sempre dal grande calcio o di essere "retrocesse" in categorie inferiori a quelle faticosamente conquistate sul campo; intere popolazioni "agghiacciate" dal rischio di essere private del divertimento domenicale; "campanili" pluridecorati "barcollanti" per la paura di scomparire per sempre dal panorama calcistico nazionale, con un "colpo di spugna" in un solo pomeriggio.

## 1. Il problema dell'ammissione ai campionati.

Solo dopo un "girone infernale" di giudizi sportivi (Co.Vi.Soc., Co.A.Vi.Soc. e Camera di Conciliazione) e giurisdizionali amministrativi (T.A.R. Lazio e Consiglio di Stato) durato oltre un mese "di fuoco", l'esito definitivo di tali vicende ha visto definitivamente consacrarsi:

- a) la "salvezza" di alcune società e delle relative città (in particolare Messina, Sassari Torres e Gela);
- b) la "cancellazione" (rectius la "morte") di società sportive storiche (Torino in primis, ma anche Perugia, Salernitana, Spal e tante altre);
- c) l'ammissione di altre società (costituite ex novo nelle stesse città delle società non ammesse) a campionati di una categoria inferiore rispetto a quelli conquistati sul campo dalla relativa società non ammessa (in virtù del c.d. "Lodo-Petrucci");
- d) il "ripescaggio" di altre società al posto di quelle non ammesse.

Cose forse incomprensibili al cittadino-tifoso-medio, che, non rendendosi conto dell'inarrestabile crescendo di temperature delle ultime estati del calcio italiano, si aspettava di

potersi tranquillamente concentrare sul "mercato-calciatori" e "crogiolare" sul solito "turbillon di veline": è il problema dell'ammissione ai campionati, che ogni anno - ma con sempre maggiore ampiezza ed a livelli sempre più alti del calcio professionistico - si ripropone, sconvolgendo l'intero tessuto nazionale, dalle grandi alle piccole città, penetrando in tutte le abitazioni degli appassionati di calcio.

Un problema che - se non affrontato per tempo con una corretta ed adeguata regolamentazione giuridica - rischia nel prossimo futuro di determinare estati sempre più "calde" e di sconvolgere realtà più grandi e più piccole, con conseguenze imprevedibili non solo sulla vita delle singole parrocchie e di migliaia di famiglie, ma anche, e soprattutto, sull'intero sistema-calcio; un problema in ordine al quale è, pertanto, necessario trovare delle soluzioni giuridiche nuove, mediante introduzione di modifiche normative adeguate a garantire tutti gli interessi in gioco.

## 2. Gli interessi in gioco (eterogenei e contrapposti) da salvaguardare.

Per capire, per entrare dentro il problema, è necessario inquadrare quali sono gli aspetti sostanziali della disciplina normativa in materia e come sono regolati, nel settore del calcio professionistico, i meccanismi giuridici che dovrebbero garantire i vari interessi "in ballo", interessi estremamente eterogenei e in parte anche contrapposti, ovvero essenzialmente (ordinati in un soggettivo ordine gerarchico):

- 1) l'interesse pubblico a "garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi", ovvero che i campionati avvengano in maniera "regolare", tale da rispecchiare i meriti sportivi espressi sul campo;
- 2) l'interesse socio-sportivo di interi territori nazionali e delle tifoserie che li rappresentano a vedersi effettivamente collocati al livello corrispondente ai propri meriti sportivi, così come espressi sul campo;
- l'interesse economico-commerciale delle società-aziende di calcio a non vedersi illegittimamente estromesse dal "grande circo", al fine di potere effettivamente esplicare il proprio diritto di impresa, coincidente con il proprio fine statutario, ovvero con la partecipazione ai campionati sportivi (interesse non di poco conto, se si considera che l'art. 41 della Costituzione tutela il diritto di impresa);
- l'interesse professionale di tutti i dipendenti (sportivi e non) delle società a non trovarsi senza lavoro da un giorno all'altro in conseguenza del diniego di ammissione al campionato della propria società (interesse di rilievo costituzionale massimo, se si pensa che, proprio in base all'art. 1 della Costituzione, "l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro", e che, ai sensi dell'art. 4, "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto");
- 5) l'interesse economico di tutti i creditori delle società sportive a vedersi garantita quantomeno parte del proprio credito nei confronti delle società non ammesse al campionato (e destinate, allo stato attuale, al fallimento senza alcun "soldo" in "cassa").

Con il presente scritto si vuole, dunque, capire e conseguentemente valutare se e come siano apportabili al sistema dei correttivi, delle regole nuove, che garantiscano al meglio tutti gli interessi "in ballo" e che aiutino ad evitare (o, quantomeno, a limitare) ogni anno questo "balletto-estivo" delle ammissioni, "balletto" che, alla lunga, potrebbe anche allontanare dagli stadi e dalle televisioni intere tifoserie, comprensibilmente deluse dall'aver vinto sul campo e dall'essere state retrocesse (talvolta anche di numerose categorie) dalla barbarie amministrativa di "presidenti-pirati da campo" o di "presidenti-giocatori-d'azzardo" non riusciti o (peggio) dalla "cavillosità" dei controlli federali.

## 3. Il sistema sportivo come ordinamento giuridico settoriale.

In un quadro normativo e giurisdizionale ampio e variegato, quale è il quadro relativo al problema dell'ammissione ai campionati ed a tutti gli aspetti ad esso connessi - in cui si sovrappongono norme sportive e norme statali, decisioni della giustizia sportiva e decisioni della giustizia amministrativa - è fondamentale premettere i seguenti principi generali:

- a) il sistema sportivo costituisce un ordinamento giuridico settoriale (¹);
- b) l'ordinamento sportivo, come ogni ordinamento settoriale, ha una capacità di emanare norme regolamentari proprie (di fonte c.d. "secondaria") subordinate alle norme legislative dello Stato (di c.d. "fonte primaria") (<sup>2</sup>);

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 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.

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 gerarchia 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.

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.

Il sistema della gerarchia delle fonti del diritto trova, pertanto, la propria esplicazione nel sistema della "gerarchia delle istituzioni e degli ordinamenti giuridici": ne consegue che gli ordinamenti settoriali sono naturalmente subordinati all'ordinamento statale (ed ai giudici di esso) ed i provvedimenti e le norme emanati dagli ordinamenti

- c) l'ordinamento sportivo, come ogni ordinamento settoriale, è subordinato all'ordinamento statale, nell'ambito del quale esso esplica la propria attività (³);
- d) la c.d. "autonomia dell'ordinamento sportivo" è limitata agli aspetti relativi alla gestione ed all'organizzazione di interessi meramente sportivi, autonomia che trova il proprio limite nei casi di gestione di interessi aventi il carattere della "rilevanza" anche per l'ordinamento statale (4);

settoriali possono essere sempre impugnati dai soggetti da essi lesi innanzi agli organi di giustizia statale ed essere da questi annullati, se illegittimi o se emanati in violazione della superiore normativa statale.

Pertanto, tutto il sistema normativo di tutti gli ordinamenti settoriali trova un proprio limite naturale nell'obbligo di rispettare necessariamente le normative superiori (costituzionali e legislative) poste in essere dall'ordinamento statale.

L'"ordinamento sportivo" nazionale (ovvero tutto il sistema costituito dalle varie federazioni sportive nazionali che fanno capo al C.O.N.I.) costituisce, pertanto, un ordinamento giuridico settoriale, dotato, come tale, dei caratteri propri di ciascun ordinamento giuridico (plurisoggettività, organizzazione e normazione), e che esplica la propria attività nell'ambito dell'ordinamento statale; in realtà, sarebbe tecnicamente più corretto parlare di pluralità degli ordinamenti sportivi, riconoscendo un ordinamento sportivo (ovvero un ordinamento giuridico settoriale in senso tecnico, dotato dei caratteri della plurisoggettività, organizzazione e normazione) in ciascun sistema associativo di ogni singola disciplina sportiva (il calcio, il tennis, l'automobilismo ecc.) facente capo alla relativa federazione sportiva nazionale.

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").

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.

Ad oggi, 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 TAR 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 TAR Lazio senza previamente chiedere la (prescritta) autorizzazione alla Federazione (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).

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.

- e) in via generale, atti normativi e provvedimenti dell'ordinamento sportivo, qualora ledano interessi giuridicamente ed economicamente rilevanti, possono essere impugnati innanzi agli organi della giustizia amministrativa, ai sensi della legge 17 ottobre 2003, n. 280 (5);
- f) nello specifico, di conseguenza, tutti gli atti normativi federali ed i provvedimenti relativi alla partecipazione ai campionati delle società sportive (ammissione ai campionati e gestione

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.

Altro apprezzabile risultato posto dalla legge n. 280/2003 - oltre a quello (non da poco) di avere codificato il "criterio della rilevanza" citato e di stabilire pertanto in astratto quali provvedimenti federali siano impugnabili di fronte alla giustizia statale - è stato quello di dare delle risposte certe in ordine alla giurisdizione competente in materia sportiva (per anni, si era assistito all'annoso scontro tra fautori della giurisdizione del giudice amministrativo e fautori della giurisdizione civile in materia sportiva, diatriba legata alla natura "bisex" delle federazioni sportive - in quanto soggetti di natura privata, ma con funzioni di carattere pubblicistico - ribadita dall'art. 16 del D.Lgs. n. 242/1999, modificato dal D.lgs. n. 15/2004, c.d. decreti rispettivamente Melandri e Pescante) ed alla competenza territoriale degli organi giurisdizionali statali (con un interminabile scontro tra fautori ed oppositori della competenza territoriale dei tribunali locali - anziché centrali - in materia sportiva).

Con un indirizzo indiscutibilmente corretto, il legislatore ha attribuito tutta la materia delle controversie avverso provvedimenti emanati dal C.O.N.I. e dalle federazioni sportive nazionali alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza funzionale "centralizzata" del T.A.R. Lazio (la cui Sezione Terza Ter è così divenuta l'unico "T.A.R. dello sport" effettivamente autorizzato dalla legge).

L'individuazione della giurisdizione amministrativa è stata determinata, da una parte, dalla natura pubblicistica dell'istituzione C.O.N.I. (confederazione delle federazioni nazionali) e, dall'altra parte, dalla natura pubblicistica degli interessi perseguiti (garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi) dalle federazioni sportive nazionali, che (a prescindere dalla loro natura "privatistica") si sono quindi affermate come "soggetti di diritto pubblico", dotate di poteri autoritativi nei confronti dei propri tesserati ed affiliati e con il compito di garantire gli interessi di tutti i soggetti coinvolti nell'attività sportiva e quindi il corretto svolgimento dell'attività agonistica, come tali soggette all'obbligo di garantire la par condicio nell'espletamento della propria attività a tutti i soggetti coinvolti; ciò ha determinato la conseguenza che il giudizio di legittimità sui provvedimenti delle stesse è stato, per tali ragioni, attribuito dal legislatore alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

L'individuazione della competenza territoriale "centralizzata" nel T.A.R. Lazio è stata, invece, determinata dalla constatazione del fatto che tutti i provvedimenti emanati dalle federazioni sportive nei confronti di propri tesserati, se da una parte hanno un'efficacia diretta circoscritta al territorio sotto il profilo della lesione degli interessi del destinatario (la non ammissione di una società, ad esempio il Catania, al campionato di competenza determina una lesione diretta degli interessi di un soggetto avente sede in un punto preciso del territorio nazionale, ovvero nella città di Catania), dall'altra parte hanno sicuramente un'efficacia indiretta su tutto il territorio nazionale sotto il profilo della rilevanza sugli interessi degli altri soggetti appartenenti al sistema sportivo (la non ammissione di una società al campionato di competenza, dato che il sistema dell'ammissione ai campionati è un sistema concorrenziale, può determinare un vantaggio per altre società, dislocate in qualsiasi parte del territorio nazionale, che possono per l'effetto aspirare al "ripescaggio" in tale categoria ove si è determinata una carenza di organico) (in tal senso si era posta già la giurisprudenza anche anteriore alla legge n. 280/2003, in particolare Cons. Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050, relativa alla questione Catania/FIGC; idem, n. 709/2001, relativa alla questione Orlandina/FIGC).

del titolo sportivo) - stante il loro rilievo giuridico-economico - sono impugnabili innanzi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (6).

Alla luce di tale inquadramento generale dell'ordinamento sportivo nell'ambito dell'ordinamento statale, risulta, pertanto, necessario focalizzare quale è, allo stato attuale, il quadro

Oltre a tale criterio generale, il legislatore ha anche cercato, con la legge n. 280/2003, e in particolare con l'art. 2 della stessa, di individuare quali provvedimenti possano dirsi irrilevanti (facendo rientrare in tale ambito tutta la sfera delle questioni di carattere tecnico e disciplinare) e quali provvedimenti possano dirsi rilevanti: sotto tale profilo, il legislatore ha riconosciuto come "materia rilevante" tutta la sfera delle questioni c.d. "amministrative", ovvero tutti i provvedimenti relativi alla partecipazione ed al livello di partecipazione del tesserato e dell'affiliato nell'ambito del sistema sportivo, con particolare riferimento ai provvedimenti relativi al tesseramento, all'affiliazione ed alla partecipazione ai campionati agonistici, in particolare, quindi, per quanto attiene alla presente analisi, anche tutti i provvedimenti relativi all'ammissione ai campionati ed al titolo sportivo delle società sportive: tale rilevanza della questioni relative all'ammissione ai campionati era stata storicamente prospettata per la prima volta dal TAR Sicilia (ordinanze nn. 802/1993 e 929/1993 entrambe relative alla questione tra Catania e FIGC) poi negata nel relativo giudizio di appello (in tal senso C.Si., 9 ottobre 2003, n. 536) ed, infine, pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa: in tal senso, Cons. Stato, Sez. Sesta, nn. 1050/1995 (Catania/FIGC), 1257/1998 (Messina/FIGC) e 2546/2001(Catania/FIGC).

Sotto tale profilo, deve evidenziarsi come il Decreto Legge 19 agosto 2003, n. 220, aveva inserito come "materia irrilevante", come tale riservata alla giustizia sportiva e, conseguentemente, non sottoponibile al sindacato del giudice statale, anche la sfera delle c.d. "questioni amministrative", ovvero tutte le questioni relative alla partecipazione ai campionati, ovvero a "l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati" (lett. c dell'art. 2 del D.L. n. 220/2003) e "l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti" (lett. d dell'art. 2 del D.L. n. 220/2003); successivamente, in sede di conversione in legge di tale decreto (convertito nella legge n. 280/2003), il legislatore ha soppresso le lettere c e d del vecchio art. 2, con ciò devolvendo al sindacato giurisdizionale del giudice statale le questioni relative all'ammissione ed alla partecipazione ai campionati delle società sportive.

In ordine a tale questione, il Consiglio di Stato ha espressamente chiarito 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" (Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2005, n. 5025, pag. 14, questione Cosenza/FIGC).

La giurisprudenza dell'"estate 2005" - oltre a sancire definitivamente la impugnabilità dei provvedimenti federali in materia di ammissione ai campionati innanzi al giudice amministrativo (questione ormai assolutamente pacifica, come sancito dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 5025/2004 sopra richiamata, ma ancora contestata da FIGC e CONI nel corso dei giudizi dell'estate 2005) - sembra anche avere definitivamente inquadrato il ruolo e la natura delle decisioni emanate dalla c.d. "Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport" del CONI: sotto tale profilo, il Consiglio di Stato ha, infatti, ribadito che tali decisioni (in quanto aventi ad oggetto l'impugnazione di provvedimenti che incidono su interessi legittimi e non su diritti soggettivi e poste in essere da un soggetto privo del carattere della terzietà) hanno natura di provvedimenti amministrativi e non di "lodi arbitrali" (come, invece, "autodefiniti" dai vari regolamenti sportivi), con la conseguenza che essi sono sindacabili dal giudice amministrativo in forma piena, ovvero per vizi di legittimità e non soltanto per vizi di nullità (ai sensi degli artt. 827 e segg. c.p.c.).

Tale profilo (ancora dibattuto fino all'estate 2005, con una serie di pronunce del TAR Lazio che avevano ammesso la natura di lodo arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione in pieno contrasto con quanto sancito dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 5025/2004) sembra essere stato ormai definitivamente "chiuso" dalla Sesta Sezione del Consiglio di Stato, che, con una serie di ordinanze in data 9 agosto 2005 (nn. 3853, 3856, 3857, 3860 e 3865, relative rispettivamente ai ricorsi di Gela, Perugia, Torino, Bologna e Torres), ha "ritenuta l'ammissibilità del ricorso originariamente proposto in primo grado avverso la decisione della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo sport istituita presso il CONI, tenuto conto che tale decisione non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, che, benché emessa con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale, è pienamente sindacabile dal giudice amministrativo secondo i principi già espressi dalla Sezione con la sentenza n. 5025/2004, da cui il Collegio non ritiene di doversi discostare" (per una più ampia trattazione del problema della c.d. "pregiudiziale sportiva" e della natura delle decisioni della Camera di Conciliazione, si consenta di richiamare LUBRANO E., Le sentenze-Empoli ovvero un passo indietro per la certezza del diritto?!, pubblicato sulla rivista telematica www.giustamm.it nel febbraio 2005).

normativo del sistema federale calcistico nazionale con riferimento agli aspetti relativi all'ammissione ai campionati di calcio professionistico (par. II) e, conseguentemente, alla disciplina del titolo sportivo (par. III): tale inquadramento della disciplina attuale serve a capire il sistema e, conseguentemente, ad individuare i punti dove esso funziona ed i punti dove invece "fa acqua", in modo da suggerire, in maniera costruttiva, eventuali nuove soluzioni di carattere tecnico-giuridico volte a garantire, nel miglior modo possibile, tutti gli interessi di "sistema" (par. IV).

## II. IL PROBLEMA DELL'AMMISSIONE AI CAMPIONATI.

## 1. Natura, presupposti e ratio del controllo federale in sede di ammissione ai campionati.

Il sistema sportivo nazionale italiano risulta strutturato nel modo sotto indicato:

- a) il C.O.N.I. (cui fa capo l'intero ordinamento sportivo nazionale) come "confederazione delle federazioni sportive nazionali" ha essenzialmente il compito, di carattere indiscutibilmente pubblicistico, di promuovere ed organizzare complessivamente lo sport nazionale;
- b) le singole federazioni sportive nazionali (che costituiscono ciascuna un ordinamento sportivo nazionale della singola disciplina sportiva) hanno il compito di promuovere ed organizzare i campionati delle relative discipline sportive; tra queste, la F.I.G.C. ha il compito di organizzare i vari campionati di calcio.

Tale organizzazione dei campionati di calcio - che costituisce sicuramente un interesse ed una funzione di carattere pubblicistico (7) - deve avvenire in maniera ovviamente "regolare", come

\_

Ulteriori indici del fatto che il regolare svolgimento dei campionati costituisce un interesse pubblico, si rinvengono in recenti decisioni di giurisprudenza relative rispettivamente al "caso-Genoa" ed alla "questione stadi":

con decreto presidenziale in data 12 agosto 2005, n. 4579 (poi confermato con ordinanza collegiale 5 a) settembre 2005, n. 4945), il Presidente della Sezione Terza Ter del TAR Lazio ha accolto il ricorso proposto dalla Lega di Serie C contro il provvedimento 10 agosto 2005 con il quale la FIGC aveva rinviato a data da destinare la stesura dei calendari per i campionati professionistici 2005-2006 (rinvio determinato dalla necessità di eseguire l'ordinanza 9 agosto 2005 del Tribunale di Genova, c.d. "Vigotti 1", che aveva "bloccato" la stesura di tali calendari, in accoglimento del ricorso del Genoa): in accoglimento di tale ricorso della Lega di Serie C contro la FIGC (il cui carattere del tutto "particolare" è stato evidenziato da tutta la stampa nazionale, anche in ragione del fatto, molto "singolare", che, nell'occasione, la Lega risultava difesa da un avvocato che, fino al giorno prima e dal giorno dopo, ha difeso costantemente la FIGC in quasi tutti i giudizi ed i cui recapiti telefonici ed e-mail coincidono con quelli dello Studio Legale che normalmente, ed anche in tale occasione, assiste la FIGC) il Presidente della Sezione Terza Ter ha evidenziato come "il danno lamentato appare estremamente grave ed irreparabile anche in relazione agli impegni assunti in sede internazionale e che una comparazione dell'interesse, anche pubblico, ad un avvio dei campionati nella date già programmate con l'interesse di singole società sportive a partecipare ai campionati calcistici cui aspirano, rende quest'ultimo sicuramente recessivo, la relativa lesione essendo ristorabile a campionato da poco iniziato";

Il "regolare svolgimento dei campionati di calcio" in Italia (nella "Repubblica del Pallone"), se non è il massimo interesse nazionale, costituisce sicuramente un interesse pubblico: tale assunto è oggettivamente dimostrato dal fatto che 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" "per assicurare l'avvio dei campionati" ha costituito il presupposto giuridico dell'emanazione, da parte del Governo della Repubblica, del Decreto Legge 19 agosto 2003, n. 220 (poi convertito, con modificazioni, nella legge n. 280/2003), come si legge nel preambolo e nell'art. 3, quinto comma, dello stesso; se dunque, in Italia, la necessità di garantire il regolare svolgimento dei campionati costituisce un "caso di Stato" di straordinaria necessità ed urgenza, tale da legittimare il Governo a legiferare d'urgenza ai sensi dell'art. 77 della Costituzione, è evidente che, nel nostro Paese, il regolare svolgimento dei campionati costituisce sicuramente un interesse pubblico.

testualmente prescritto dall'art. 12 della legge 23 marzo 1981, n. 91 (come si vedrà meglio oltre); tale "regolarità" deve esplicarsi sotto due profili, ovvero:

- a) uno relativo alla garanzia di continuità e di tempestività dell'avvio dei campionati (regolarità nel senso di continuità);
- b) l'altro relativo alla garanzia di "par condicio" e di osservanza delle regole e del "merito sportivo acquisito sul campo" (regolarità nel senso di legittimità).

Il problema che si pone alle varie federazioni nell'attività di organizzazione dei campionati sportivi consiste, dunque, nell'assicurare non solo che i campionati partano regolarmente ogni anno (continuità), ma anche che essi si svolgano ed arrivino fino alla fine in maniera corretta (legittimità), ovvero consentendo la partecipazione ad essi di tutte le società che abbiano acquisito sul campo il titolo (c.d. "titolo sportivo") a partecipare ad una determinata competizione agonistica (ad esempio, Serie A, B, C1, C2 ecc.), ma nei limiti in cui esse dimostrino di avere l'equilibrio finanziario necessario per non "morire" (rectius "fallire") prima della fine del successivo campionato.

In tale situazione - stante il carattere "complementare" delle competizioni agonistiche (nelle quali i destini di una società sono determinanti per i destini di tutto il campionato) - ancora prima dell'inizio della stagione sportiva, si pone il problema di assicurarsi che ogni società che partecipa ad una determinato campionato abbia (almeno in via presuntiva) i mezzi finanziari per portare a termine lo stesso: ciò in quanto, se una società, per una qualsiasi ragione, "abbandona" la competizione prima della fine di essa, la stessa va a "minare" la regolarità del campionato (8).

con una serie di ordinanze in data 29 settembre 2005, la Sezione Seconda Ter del TAR Lazio ha accolto i b) ricorsi proposti dalla Lega di Serie A e B contro tutta una serie di provvedimenti emanati dai Sindaci di "mezza Italia", che avevano negato i relativi stadi per le ore 15 del sabato (conseguentemente imponendo un rinvio di alcune partite del campionato di Serie B alle ore tardo-pomeridiane del sabato) per garantire tutta una serie di esigenze locali (traffico, scuole, mercati ecc..) – ordinanze rispettivamente nn. 5476 (Modena), 5500 (Rimini), 5534 (Brescia), 5536 (Piacenza), 5550 (Bergamo), 5551 (Cremona), 5555 (Vicenza) e 5556 (Cesena) – assumendo che, nella comparazione tra interessi cittadini locali ed ordinato svolgimento del campionato di Serie B, quest'ultimo deve ritenersi prevalente ("l'esercizio del potere contingibile ed urgente, pur in considerazione delle prospettate esigenze di carattere locale, appare essere diretto ad incidere potenzialmente sull'ordinato svolgimento del campionato di calcio, come stabilito dal calendario calcistico"); a parte ogni considerazione sull'effettiva correttezza di tale impostazione data dal TAR Lazio (nel senso che non si vede come un differimento di alcune partite di poche ore possa determinare un'alterazione dell'ordinato svolgimento del campionato di calcio di Serie B, posto che il regolare svolgimento dei campionati non viene affatto alterato neanche in caso di non piena contemporaneità di tutte le partite - come è inequivocabilmente confermato anche dal fatto che, proprio in base ai regolamenti federali, tutte le singole giornate del campionato di Serie A si svolgono ordinariamente in un arco di tempo di circa 30 ore, dal sabato pomeriggio alla domenica sera e che un'esigenza di contemporaneità di tutte le partite si manifesta solo alle ultime quattro giornate di campionato) - non resta che prendere atto del fatto che dunque, come ci insegna tale vicenda, nella "Repubblica del pallone" l'ordinato svolgimento del campionato di calcio (di Serie B) costituisce non un interesse pubblico qualsiasi, ma un interesse pubblico di particolare rilievo, tanto da essere prevalente (rectius prevaricante) sugli interessi pubblici locali di una serie di città italiane... ..tale principio non risulta invece condiviso dal TAR Sicilia, Sezione Catania, il quale, con riferimento alla stessa questione - impugnazione provvedimento del Sindaco che negava lo stadio per le ore 15 del sabato a tutela degli interessi pubblici locali - con sentenza 28 settembre 2005, n. 1490, ha rigettato il ricorso proposto dal Catania calcio, ribadendo (giustamente) che "i provvedimenti emanati dalle Federazioni sportive in materia di autonomia organizzatoria degli eventi sportivi non possono ovviamente condizionare in alcun modo i poteri propri delle istituzioni della società civile, essendo ovvia la prevalenza dell'ordinamento giuridico generale sull'ordinamento sportivo, stante la sua natura di ordinamento derivato da quello generale, come pacificamente riconosciuto da dottrina e giurisprudenza, con conseguente recessività rispetto a quello generale".

In tal caso, infatti, si devono necessariamente "annullare" tutte le gare già giocate da tale società, con conseguente redistribuzione dei punti già attribuiti per tali gare (cosa che in genere, avviene quando una società

Proprio in tale ottica, si è sempre posta, in sede di organizzazione dei campionati sportivi, la necessità di controllare, da parte delle federazioni, lo "stato di salute finanziaria" di tutte le società da ammettere a partecipare ai vari campionati, in modo da valutare preventivamente, prima dell'inizio del campionato stesso, se una società abbia o meno la "forza economica" di garantire la certezza che essa non fallisca in corso di campionato, con conseguente abbandono della competizione ed inevitabile alterazione della "regolarità" della stessa (<sup>9</sup>).

# 2. Limiti oggettivi e funzionali del controllo federale (art. 12 legge n. 91/1981).

Proprio per tali ragioni - e specificamente per la constatazione che un controllo sull'equilibrio finanziario delle società risulta necessario e funzionale a garantire la regolarità della competizione (al fine di escludere, per quanto possibile, ogni rischio che una società abbandoni il campionato in corso per "collasso economico") - lo Stato stesso ha voluto attribuire dei poteri autoritativi (indiscutibilmente pubblicistici) alle federazioni sportive in sede di controllo sullo "stato di salute" delle società sportive: tale intervento statale si è concretizzato con l'emanazione della legge n. 91/1981 e specificamente con l'art. 12 della stessa.

Tale art. 12, nella propria versione originaria, attribuiva alle federazioni sportive un potere assoluto di controllo sulla gestione delle società sportive (conferendo alle stesse una sorta di "delega in bianco" in ordine ai criteri ed ai limiti di tale potere), come del resto desumibile dal titolo originario di tale norma (intitolata "norme sul controllo e sulla responsabilità delle federazioni sportive nazionali") (10); il secondo comma di tale art. 12 assoggettava poi tutti gli atti di straordinaria amministrazione posti in essere dalle società all'approvazione delle federazioni sportive (11).

Come è ben noto, tale legge n. 91/1981 è stata radicalmente modificata nell'immediato dopo-Bosman, con la revisione operata dalla legge 18 novembre 1996, n. 586 (12): in questa ottica

abbandona un campionato prima della fine della stagione di andata), oppure "assegnare a tavolino" la vittoria (con assegnazione del relativo punteggio) alle società che con essa avrebbero dovuto giocare nelle successive gare di calendario (cosa che in genere avviene quando una società abbandona un campionato dopo l'inizio del girone di ritorno): soluzioni che, in ogni caso, determinano, almeno potenzialmente, un'alterazione dei risultati e della classifica finale dell'intera competizione.

- Tale problema (controllo equilibrio finanziario delle società) ha assunto una portata ed uno spessore sempre più ampi in maniera direttamente proporzionale all'evoluzione ed alla crescita del fenomeno calcistico sotto il profilo economico: infatti, se è vero che il maggiore "giro d'affari" che ruota intorno ad una società oggi determina una maggiore capacità di produzione economica della stessa rispetto al passato, è anche vero che, parallelamente, la partecipazione ad un campionato di livello professionistico comporta oggi degli oneri economici nettamente maggiori rispetto al passato, con la conseguenza che, laddove le entrate, in conseguenza di scarsi risultati sportivi, possono ridursi anche in tempi piuttosto stretti, la società può incontrare serie difficoltà a sopravvivere ed a fare fronte alle uscite.
- Tale art. 12, in particolare, specificava testualmente che "le società sportive di cui alla presente legge sono sottoposte all'approvazione ed ai controlli sulla gestione da parte delle federazioni sportive nazionali cui sono affiliate, per delega del C.O.N.I. e secondo modalità approvate dal C.O.N.I.".
- Tale secondo comma prevedeva che "tutte le deliberazioni delle società concernenti esposizioni finanziarie, acquisto o vendita di beni immobili, o, comunque, tutti gli atti di straordinaria amministrazione, sono soggetti ad approvazione da parte delle federazioni sportive nazionali cui sono affiliate".
- L'annullamento dell'istituto del c.d. "parametro" (ovvero del prezzo oggettivamente preordinato che una società, interessata a porre sotto contratto un atleta il cui contratto con la precedente società fosse scaduto, doveva pagare alla precedente società), conseguente alla declaratoria di illegittimità dello stesso sancito dalla sentenza-Bosman in data 15 dicembre 1995, aveva, infatti, posto la necessità:

di rivisitazione delle norme relative alla struttura ed al funzionamento delle società sportive, nonché ai rapporti delle stesse con le federazioni cui sono affiliate, il nuovo art. 12 (il cui titolo è stato modificato in "garanzia per il regolare svolgimento dei campionati sportivi") ha previsto due innovazioni fondamentali:

- a) da una parte, ha radicalmente soppresso l'obbligo di avere l'approvazione da parte delle federazioni per ogni atto di straordinaria amministrazione posto in essere dalla società sportiva (con abrogazione del vecchio secondo comma e, conseguentemente, dei vecchi terzo e quarto comma);
- b) dall'altra parte, ha introdotto, con la modifica del primo comma (<sup>13</sup>), due ordini di limiti al potere di controllo (prima assoluto ed illimitato) delle federazioni sportive sulle società:
  - b1) un limite di carattere funzionale, relativo alle finalità da seguire nell'esercizio di tale potere di controllo: esso deve essere, infatti, finalizzato esclusivamente "al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi";
  - b2) un limite di carattere oggettivo, relativo all'oggetto di tale potere di controllo: esso deve essere, infatti, volto esclusivamente a "verificarne l'equilibrio finanziario", ovvero deve avere ad oggetto l'accertamento dell'equilibrio finanziario delle società.

Ne consegue che - alla luce di tale doppia limitazione, prevista dalla legge (e recepita dai regolamenti federali) - il potere di controllo delle federazioni deve concretizzarsi in un sostanziale accertamento del fatto che ciascuna società, che presenti domanda di iscrizione per partecipare al campionato per il quale ha acquisito (o mantenuto) il titolo sportivo, abbia un "equilibrio finanziario" tale da garantire che la stessa potrà regolarmente concludere il campionato stesso.

## 3. La discrezionalità amministrativa della Federazione in sede di controllo finanziario.

Tutta l'attività svolta da ogni federazione in sede di accertamento dei requisiti relativi all'ammissione delle società ai relativi campionati costituisce dunque un'attività di carattere pubblicistico ("delegata" dallo Stato alle varie federazioni con l'art. 12 della legge n. 91/1981, nell'ottica di un necessario "decentramento" delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 5 della Costituzione, per il conseguimento dei vari fini pubblicistici nei vari settori della vita sociale): tale

a) da una parte, di riformare il capo primo della legge n. 91/1981 (relativo ai rapporti tra società e atleti), in modo da abrogare e sostituire le disposizioni (in particolare l'art. 6) che disciplinavano tale parametro;

dall'altra parte, di riformare la disciplina del capo secondo della legge n. 91/1981 (relativo alla disciplina delle società sportive), in modo da "lenire" gli effetti negativi della sentenza-Bosman (che, abrogando il parametro, aveva privato le società del proprio titolo di "proprietà" sul cartellino dei giocatori con essa tesserati) e da adeguare la disciplina al passo con i tempi, mediante l'introduzione dello "scopo di lucro" (nuovo art. 6) e l'introduzione di alcune limitazioni al potere di controllo delle federazioni sulle società sportive (nuovi artt. 11 e 12).

Tale primo comma, in particolare, ha disposto testualmente che "al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, le società di cui all'art. 10 sono sottoposte, al fine di verificarne l'equilibrio finanziario, ai controlli ed ai conseguenti provvedimenti stabiliti dalle federazioni sportive, per delega del C.O.N.I., secondo modalità e principi da questo approvati".

La disciplina di cui all'art. 12 della legge n. 91/1981 è stata, inoltre, recepita nel sistema normativo regolamentare federale della F.I.G.C. (come del resto non avrebbe potuto essere altrimenti, dovendo le norme regolamentari di rango secondario necessariamente rispettare le superiori norme di legge di rango primario), mediante l'art. 16, primo comma, dello Statuto della F.I.G.C., che ha testualmente riprodotto la dizione dell'art. 12 predetto, specificando che "conformemente alla legislazione vigente, al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati, le società calcistiche professionistiche sono sottoposte, al fine di verificarne l'equilibrio finanziario, ai controlli e ai conseguenti provvedimenti stabiliti dalla F.I.G.C. per delega e secondo modalità e principi approvati dal C.O.N.I.".

11

attività si realizza nell'ambito di un unico procedimento amministrativo a carattere concorsuale, che si conclude con una serie di provvedimenti (di ammissione, di diniego di ammissione e di conseguente "ripescaggio") - che hanno come destinatarie le varie società (ammesse, non ammesse e "ripescate") - volti a determinare complessivamente gli organici dei vari campionati (determinazione funzionale a garantire proprio il "regolare svolgimento dei campionati").

Ne consegue che tutti i provvedimenti emanati nel corso di tale procedura concorsuale devono ritenersi impugnabili secondo i principi generali del diritto amministrativo in materia di svolgimento di gare pubbliche o di interesse pubblico (appalti, concorsi ecc.), e ciò, in particolare:

- a) sia per quanto riguarda la legittimazione ad agire: dunque, in linea di massima, dovrebbero essere riconosciuti come legittimati all'azione anche:
  - a1) le società aspiranti al ripescaggio che impugnino provvedimenti di ammissione al campionato relativi ad altre società (14);

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.

La "grande novità" dell'estate 2005 è stata costituita dalla "nuova linea" ("inaugurata", perlomeno nella versione "in pompa magna", dal Napoli Soccer, con dieci ricorsi alla Camera di Conciliazione, cinque al TAR Lazio e due al Consiglio di Stato) di azioni giurisdizionali in materia di ammissione ai campionati: non più soltanto ricorsi contro i provvedimenti di diniego di ammissione da parte delle società dirette destinatarie degli stessi (come era stato quasi sempre fino al 2005), ma anche ricorsi contro i provvedimenti di ammissione di alcune società da parte di altre società (il Napoli appunto) aventi un interesse ad agire in virtù della propria posizione nella graduatoria ripescaggi (per un'ampia "panoramica" sulle vicende dell' "estate 2005", si veda anche l'inserto pubblicato su D&G, Diritto e Giustizia 8 ottobre 2005, n. 36, con articolo di GIACOMARDO L., intitolato "I Tar.partecipanti al campionato; ovvero quelli che..il fischio di inizio lo dà il Tribunale").

In realtà, in precedenza, tale linea era stata già "tentata":

dal Catania (con esito positivo) con un'azione volta a contestare l'avvenuta iscrizione del Napoli al campionato di Serie B 2003-2004 per avere tale società garantito i propri debiti con una fideiussione rivelatasi poi "fasulla": in particolare, il TAR Calabria, Sezione di Reggio Calabria, aveva accolto tale ricorso con Decreto Presidenziale 14 agosto 2003, n. 1546, che ha sancito che "va sospesa la delibera del Consiglio Federale che ammette una squadra (Napoli) al campionato di calcio di Serie B, ritenendo garantito un debito finanziario attraverso fideiussioni rivelatesi nulle; nel contempo, va ammessa con riserva al medesimo campionato la squadra (Catania) ricorrente";

dalla Fidelis Andria e dal Palazzolo (con esito positivo) con un'azione di impugnazione delle decisioni b) emanate dalla Camera di Conciliazione in accoglimento dei ricorsi rispettivamente del Como e del Viterbo: in tale occasione, i ricorsi di Andria e Palazzolo sono stati accolti dal TAR Lazio, Sezione Terza, con ordinanze in data 6 settembre 2004, rispettivamente nn. 4858 e 4859 (sulla base della ritenuta perentorietà dei termini prescritti per l'iscrizione al campionato e del mancato rispetto di tali termini da parte delle società Como e Viterbo); tali ordinanze sono state però annullate solo quattro giorni dopo dal Consiglio di Stato, Quinta Sezione, che, con ordinanze in data 10 settembre 2004, nn. 4268 e 4267, ha accolto gli appelli rispettivamente di Como e Viterbo (sulla base della ritenuta non perentorietà dei termini prescritti per l'iscrizione al campionato e dell'irrilevanza del mancato rispetto di essi da parte delle società appellanti); in tale situazione, la FIGC ha riammesso a partecipare al campionato rispettivamente di Serie C1 e C2 le società Como e Viterbo (per doverosa esecuzione delle ordinanze del Consiglio di Stato) e, essendo ormai imminente l'inizio di tali campionati (previsto due giorni dopo), ha mantenuto Andria e Palazzolo nei campionati rispettivamente di Serie C1 e di Serie C2, nei quali aveva già "ripescato" tali società (con conseguente inserimento delle stesse nei relativi calendari) tre giorni prima, in esecuzione delle (poi annullate) ordinanze del TAR Lazio: così, inevitabilmente i campionati di Serie C1 e C2 2004-2005 sono stati disputati con un numero dispari di società (essendo state ammesse in più Andria e

c) dall'Empoli (con esito negativo) con una serie di ricorsi al T.A.R. Lazio contro l'ammissione di ben cinque società al campionato di Serie A 2004-2005: tale tentativo è stato però dichiarato inammissibile dalla Sezione Terza Ter del T.A.R. Lazio, con sentenze 21 gennaio 2005, nn. 526-529, ma non per ragioni legate alla legittimazione ad agire, quanto piuttosto per ragioni legate alla (a tal momento ancora ritenuta) limitazione dei motivi ai solo casi di nullità per la presunta natura arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione: su tale questione, si consenta di richiamare LUBRANO E., *Le sentenze-Empoli ovvero un* 

passo indietro per la certezza del diritto?!, pubblicato sul sito www.giustamm.it nel mese di febbraio 2005).

Tale legittimazione delle società ad impugnare i provvedimenti di ammissione al campionato relativi ad altre società (legittimazione neanche messa in discussione nei casi sopra indicati di Catania, Fidelis Andria e Palazzolo) trova fondamento sostanziale nella circostanza che le società interessate al ripescaggio risultano oggettivamente portatrici di un proprio interesse all'annullamento di tali provvedimenti: ciò in quanto - nel caso in cui venga riconosciuta l'illegittimità dei provvedimenti con i quali la Società controinteressata è stata ammessa a partecipare al campionato (previa dimostrazione del fatto che la stessa non aveva i requisiti finanziari prescritti) - la Società ricorrente avrebbe un interesse giuridicamente rilevante (qualificabile come diritto soggettivo pieno) ad essere direttamente ripescata per partecipare al campionato di livello superiore, al posto proprio della Società controinteressata.

Tale assunto trova conferma nei sotto riportati presupposti di fatto e di diritto:

- a) le graduatorie-ripescaggi costituiscono "graduatorie a scorrimento vincolato" (e non discrezionale), in quanto, laddove si "liberino" dei posti disponibili in un organico di un determinato campionato (per l'effetto del diniego di ammissione di una società), tali posti devono essere necessariamente "colmati" mediante "ripescaggio" delle società aventi titolo alla categoria inferiore, in base alla graduatoria-ripescaggi;
- b) infatti, proprio in base alla normativa federale, il ripescaggio (delle società inserite nella relativa graduatoriaripescaggi) nel campionato di livello superiore a quello di competenza costituisce un atto dovuto e vincolato
  per la F.I.G.C. in caso di non ammissione al campionato di una o più società aventi titolo sportivo per
  partecipare a tale campionato: tale presupposto giuridico è oggettivamente desumibile dalla lettura degli artt.
  49 e 50 delle N.O.I.F. della F.I.G.C. che dispongono rispettivamente che i campionati di Serie A, B, C1 e C2
  hanno un organico rispettivamente di 20, 22, 18 e 18 società (art. 49) e che tali organici non possono essere
  assolutamente modificati (o ridotti) se non con provvedimenti che assumono comunque efficacia dopo due
  anni dalla propria emanazione (art. 50); ne consegue che, nel caso in cui, in ipotesi, il campionato di Serie A
  (previsto a 20 squadre) rimanga privato di una società avente titolo sportivo di Serie A in seguito al diniego di
  ammissione di essa, la F.I.G.C. deve obbligatoriamente ripescare la società avente diritto secondo la
  graduatoria-ripescaggi;
- c) il fatto che l'interesse a ricorrere avverso provvedimenti di ammissione al campionato di altre società (al fine di "eliminarle" e subentrare ad esse per ripescaggio) costituisca un interesse giuridicamente rilevante è indiscutibile, stante il notevole rilievo economico (e quindi anche giuridico) dell'interesse ad essere ripescati ad un campionato di livello superiore; del resto la stessa Corte Federale della F.I.G.C., con decisione in data 21 luglio 2004 (C.U. n. 4/CF) ha espressamente riconosciuto che "le società controinteressate hanno comunque possibilità di impugnare davanti alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato del CONI (e quindi, successivamente, anche davanti agli organi di giustizia amministrativa, ai sensi della legge 17 ottobre 2003, n. 280) i provvedimenti di ammissione (ai campionati) di altre società" (alla luce di tale indiscutibile sostanziale rilievo economico-giuridico dell'interesse al ripescaggio, risulta del tutto irrilevante il fatto che, per le normative federali, e in particolare, in base al C.U. n. 224/A/2005, venga escluso ogni formale rilievo giuridico all'interesse al ripescaggio).

Né, del resto, potrebbe avere alcun rilievo, al fine di negare sotto il profilo sostanziale il carattere giuridicamente rilevante proprio dell'interesse al ripescaggio, un'eventuale modifica dell'art. 50 delle NOIF (nel senso di prevedere una "riducibilità" degli organici in caso di non ammissione di una o più società) o la mancata previsione di criteri specifici per determinare la graduatoria-ripescaggi (criteri dettagliatamente disciplinati per il 2005-2006 con il C.U. n. 224/A) e ciò per due ragioni fondamentali:

- a) in primo luogo, perché sarebbe macroscopicamente illegittimo un provvedimento di preventivo blocco dei ripescaggi, poiché esso determinerebbe il rischio concreto, in caso di diniego di ammissione di varie società sportive ad un medesimo campionato, che tale campionato si veda radicalmente alterato in partenza (si pensi al caso di non ammissione in Serie A di ben dieci-quindici Società ed alle conseguenze, dovute al blocco-ripescaggi, di far partire una serie A con sole dieci, o addirittura cinque, squadre);
- b) in secondo luogo, in quanto, comunque, in linea generale, la giurisprudenza ammette l'interesse a ricorrere anche quando l'interessato abbia un interesse indiretto o eventuale, ovvero quando lo stesso abbia, in caso di eventuale accoglimento del proprio ricorso, una semplice "chance" di ottenerne un beneficio giuridicamente apprezzabile (per tutti cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 18 dicembre 2004, n. 6382; nello stesso senso anche Cons. Stato, Sez. IV, 9 luglio 1998, n. 702, entrambe relative a questioni extracalcistiche): ciò significa che non potrebbe comunque negarsi l'interesse a ricorrere di una società contro un provvedimento di ammissione di un'altra società anche qualora la società ricorrente non avesse la certezza (ma solo la possibilità) di essere "ripescata" in caso di accoglimento del proprio ricorso (e conseguente estromissione della società controinteressata dal campionato di competenza).

Alla luce di quanto sopra chiarito, si ritiene, pertanto, non corretta la "risposta di giustizia" (forse inevitabilmente "sommaria", trattandosi di giudizi in fase cautelare) fornita nell'estate 2005 a tale nuova questione (ammissibilità dei ricorsi contro l'ammissione delle altre società), risposta concretizzatasi nelle decisioni del TAR

- a2) i soggetti esterni all'organizzazione sportiva, ma che abbiano interessi economici legati all'andamento della società di calcio (azienda-sponsor, creditore, socio, "abbonato" ecc.) lesa da un qualsiasi provvedimento federale (diniego di ammissione della stessa o ammissione di altra società) (15);
- b) sia per quanto riguarda tutti i profili di carattere processuale, quali, in particolare: b1) l'individuazione dei controinteressati cui notificare il ricorso (<sup>16</sup>);

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 erronea 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".

La giurisprudenza delle prossime estati ci darà senz'altro ulteriori risposte a tale questione: quel che è certo è che - al di là di quella che è stata e di quel che potrà essere la risposta della giustizia amministrativa sul punto - la Federazione non potrà interdire la proponibilità di questi ricorsi contro l'ammissione delle altre società ("idea" che, invece, sembrerebbe in corso di maturazione, almeno a giudicare da certe "sensazioni" nell'aria) precludendoli con le proprie normative: esse concreterebbero, infatti, una reintroduzione di quel "vincolo di giustizia", la cui illegittimità è stata ormai pacificamente accertata non solo dal TAR Lazio con l'ordinanza n. 2244/2005, ma anche dalla stessa CAF della FIGC (per una più ampia comprensione del problema si veda sopra la nota n. 3).

- Sotto tale profilo (sempre attinente al profilo della legittimazione ad agire), la giurisprudenza:
  - a) da un lato, correttamente, ha riconosciuto la legittimazione attiva dei custodi-amministratori giudiziari di società sotto sequestro giudiziario (così Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025, relativa alla questione Cosenza/FIGC: "il custode-amministratore giudiziario di una società di calcio sottoposta a sequestro preventivo giudiziario ha legittimazione processuale attiva e passiva in giudizio come rappresentante d'ufficio di un patrimonio separato, qualora la proposizione di azioni giurisdizionali venga promossa al fine di evitare la cessazione dell'attività della società sequestrata, in quanto tali azioni sono finalizzate alla conservazione dei beni società sottoposti alla sua custodia");
  - b) dall'altro lato, tuttavia, ha negato la legittimazione attiva del socio-azionista di una società:
    - b1) sia essa viva (così TAR Lazio, Sez. III Ter, 30 luglio 2004, n. 7551, relativa alla questione Serao/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");
    - b2) o sia essa "morta" (rectius fallita) (così 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) infine, ha negato la legittimazione attiva anche del soggetto (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).
- La esperienza dell'estate 2005 sembra avere definitivamente fatto quadrare il cerchio anche su altri due profili processuali (di grande rilievo pratico) relativi alla proposizione dei ricorsi giurisdizionali in materia di ammissione ai campionati, ovvero rispettivamente anche la questione relativa all'individuazione dei controinteressati (cui sarà

b2) la possibilità di essere autorizzati a notificare a mezzo fax o e-mail (17).

Le federazioni hanno, pertanto, una indiscutibile sfera di discrezionalità amministrativa nello svolgimento della procedura concorsuale di ammissione ai campionati: tale discrezionalità si esplica in due momenti distinti, ovvero:

- a) prima nel predisporre le proprie norme regolamentari relative ai requisiti di ammissione;
- b) poi nell'applicare le proprie norme regolamentari relative ai requisiti di ammissione.

necessario notificare il ricorso) e della ammissibilità di notifica del ricorso a mezzo fax o e-mail ad opera direttamente dell'avvocato (cfr. nota seguente).

In particolare la questione dell'individuazione dei controinteressati, cui risulta necessario notificare il ricorso, è stata risolta nel senso che:

- in caso di ricorso avverso provvedimento di diniego di ammissione al campionato, non vi è necessità che il ricorso della società non ammessa venga notificato ad alcun controinteressato, non essendo questi direttamente individuabili (non essendo chiaro, in pieno "bailamme" di ricorsi ancora da decidere, quali e quante società siano rimaste escluse e quindi quali e quante società potrebbero fruire del ripescaggio): tale profilo è stato sancito dal Consiglio di Stato, Sez. VI, con ordinanza 9 agosto 2005, n. 3865, con la quale è stata "ritenuta infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per l'omessa notificazione ad alcun controinteressato, in quanto, in relazione al provvedimento di diniego di iscrizione al campionato di Serie C1 impugnato in primo grado, non vi sono soggetti controinteressati, atteso che le società da ripescare non sono allo stato ancora state individuate, né risultano individuabili in modo certo sulla base dei criteri predeterminati dalla FIGC, la cui applicazione dipende (proprio nel caso di specie) da una serie di variabili, connesse alla situazione delle altre società non iscritte o per le quali pende un contenzioso davanti agli organi di giustizia sportiva o al giudice amministrativo (variabili influenzate anche dalla verifica delle condizioni richieste per l'applicabilità dell'art. 52, comma 6, delle NOIF)" (questione Torres/FIGC);
- b) in caso di ricorso da parte di una società avverso il provvedimento di ammissione al campionato avente come destinataria un'altra società, tale ricorso trova invece come naturale controinteressata (in quanto subirebbe un pregiudizio evidente in caso di accoglimento del ricorso), la società ammessa dalla Federazione al campionato di competenza, alla quale quindi si deve necessariamente notificare il ricorso (non sono, invece, controinteressate tutte le società che precedano la ricorrente nella graduatoria-ripescaggi, le quali anzi sono semmai cointeressate al ricorso, in quanto avrebbero un potenziale vantaggio dall'accoglimento dello stesso).

Sul problema dei cointeressati (cfr. anche le due note precedenti) e dei controinteressati al giudizio amministrativo in materia di ammissione ai campionati, si veda TRAPASSI L., *Controinteressati e cointeressati nei ricorsi giurisdizionali amministrativi in materia di giustizia sportiva*, pubblicato sul sito internet www.giustamm.it nell'ottobre 2005.

Altra questione che sembrerebbe, a questo punto, risolta è quella relativa alla possibilità per gli avvocati della società ricorrente - i quali siano stati autorizzati dal Presidente del TAR o del Consiglio di Stato a notificare il ricorso a mezzo fax o per via telematica (autorizzazioni che costituiscono la norma in questo genere di questione, stanti la grande urgenza delle stesse) - di notificare essi stessi direttamente a mezzo fax e/o e-mail senza l'ausilio dell'ufficiale giudiziario.

Tale questione è stata risolta in senso positivo dal Consiglio di Stato, Sez. V, che - con ordinanze 10 settembre 2004, n. 4267 e 4268 (relative rispettivamente ai ricorsi di Como e Viterbo) - di fronte all'eccezione di irritualità della notifica posta dalle società controinteressate, ha ritenuto che "risultano soddisfatte le modalità di notifica fissate con decreto presidenziale"; la stessa eccezione è stata inizialmente riproposta da FIGC e da CONI in relazione a tutti i ricorsi (quindici) proposti dalle varie società in materia di ammissione ai campionati per la stagione 2005-2006 (alcuni ricorsi notificati da avvocati autorizzati ai sensi della legge n. 53/1994 e altri notificati da avvocati non autorizzati in tal senso), ma, all'udienza del 2 agosto 2005 innanzi al TAR Lazio, FIGC e CONI hanno saggiamente (ne va dato atto) rinunciato a insistere su tale eccezione (l'eventuale accoglimento di tale eccezione sarebbe stato verosimilmente dannoso per tutti, non solo per le società, ma anche per la stessa FIGC, in quanto avrebbe determinato un rinvio dell'udienza, con obbligo per le società di rinotificare i ricorsi a mezzo di ufficiale giudiziario; di conseguenza, le relative decisioni di TAR e di Consiglio di Stato su tali questioni sarebbero inevitabilmente "scalate" a dopo ferragosto, con grave danno "di sistema" per la conseguente incertezza in ordine ai format dei campionati ed al loro avvio previsto per la fine di agosto).

In sostanza, quindi, pur essendo sempre preferibile che la notifica a mezzo fax sia eseguita dall'ufficiale giudiziario, si ritiene che gli avvocati autorizzati ai sensi della legge n. 53/1994 non dovrebbero correre rischi a notificare in prima persona, mentre gli avvocati non autorizzati ai sensi di tale legge potrebbero correre qualche rischio in più che la notifica gli venga riconosciuta come irrituale.

E' evidente che, in entrambi tali momenti esplicativi, la discrezionalità in questione dovrà essere esplicata in base ai principi generali del diritto amministrativo e nel rispetto delle normative statali sovraordinate.

A. Alla luce di quanto sopra chiarito, ne consegue che, per quanto riguarda il primo momento esplicativo della discrezionalità in questione - ovvero nello stabilire le proprie norme regolamentari, con le quali prevedono i criteri e le modalità dell'esplicazione di tale proprio potere di controllo (18) - la Federazione deve predisporre delle norme volte a garantire il soddisfacimento dei limiti funzionali ed oggettivi previsti dall'art. 12 della legge n. 91/1981, in quanto, in caso contrario, potrebbe essere posta in discussione la legittimità dei relativi regolamenti federali proprio in rapporto alla fonte primaria (art. 12 della legge n. 91/1981), con la quale lo Stato ha devoluto tale potere di controllo alle federazioni.

Il problema, a questo punto, è di capire se, in effetti, le norme che vengono predisposte annualmente dalla F.I.G.C. mediante l'emanazione di c.d. "comunicati ufficiali" (norme di livello ovviamente regolamentare) siano legittime in quanto non violino il dettato ed i limiti posti dalla fonte di grado legislativo.

In sostanza, il problema sta nel capire se i "paletti" posti dalla normativa federale come "requisiti per l'iscrizione ai campionati professionistici" garantiscano un adeguato controllo della Federazione sull'"equilibrio finanziario" delle società oppure se tali requisiti siano inadeguati: tale inadeguatezza può realizzarsi sotto due distinti profili:

- a) o perché la soddisfazione di tutti tali requisiti da parte di una società non sia necessariamente garanzia di equilibrio finanziario della stessa;
- b) oppure perché la mancata soddisfazione di alcuni di tali requisiti non sia necessariamente indice di carenza di equilibrio finanziario di una società.

Nell'ambito di tali "adempimenti" la Federazione richiede alle società di dimostrare, nei termini volta per volta indicati (alcuni, ma non tutti, come rigorosamente "perentori" (19)),

In particolare, sotto tale profilo, i giudici amministrativi hanno evidenziato che"la fissazione dei criteri per l'ammissione ai campionati, con particolare riguardo al profilo che qui viene in rilievo della solidità economico-finanziaria delle società, costituisce espressione di autonomia organizzativa e di discrezionalità tecnica suscettibile di sindacato giurisdizionale da parte del giudice amministrativo" (Cons. Stato, Sez. VI, 7 maggio 2001, n. 2546:

Questione ancora "in ballo" risulta essere quella della perentorietà dei termini (anche endoprocedimentali) posti dalla FIGC per l'adempimento delle varie prescrizioni imposte alle società ai fini dell'ammissione ai campionati; sotto tale profilo, la giurisprudenza ha assunto decisioni non del tutto coerenti:

Catania/FIGC).

a) predominante è stata l'impostazione giurisprudenziale di riconoscere tali termini come perentori, pur riferendosi essa ai termini prescritti dai Comunicati Ufficiali degli scorsi anni, che non prevedevano la dizione "perentorio" (tra le tante, si vedano Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025 e la già citata n. 2546/2001, relative ai ricorsi di Cosenza e Catania; T.A.R. Lazio, Sezione Terza Ter, nn. 4362/2005, 1724/2005, 3500/2004, 2394/1998, relative rispettivamente ai ricorsi di Savona, Campobasso, Tricase e Catania):

b) accanto a tale impostazione si è sviluppata una giurisprudenza (minoritaria fino al 2005) che ha sancito invece che "il termine in contestazione deve ritenersi vincolante solo nei limiti della ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza rispetto agli adempimenti richiesti" (tra le altre, si vedano Cons. Stato, Sez. V, ordinanze 10 settembre 2004, nn. 4267 e 4268 già citate);

c) la giurisprudenza dell'estate 2005 infine - preso atto del fatto che, in relazione all'iscrizione ai campionati 2005-2006, la stessa FIGC (con decisione della Co.A.Vi.Soc. in data 14 luglio 2005) aveva "dilazionato" il termine previsto dal C.U. n. 189/A (30 giugno 2005) di alcuni giorni (fino al 12 luglio 2005) - ha ritenuto non perentorio non solo il termine fissato dal C.U. n. 189/A, ma anche il termine

l'adempimento di una serie di prescrizioni, il cui complessivo ed integrale assolvimento dovrebbe dare la garanzia dell'equilibrio finanziario della società: tali adempimenti sono costituiti, in particolare, dall'avvenuto pagamento dei debiti scaduti al 31 marzo con il Fisco, con gli enti previdenziali e con i propri tesserati, salvo i casi di esistenza di una "lite non temeraria" (<sup>20</sup>).

Sotto tale profilo - a parte ogni considerazione relativa alle difficoltà di valutazione della "temerarietà" o meno dell'eventuale lite relativa a debiti scaduti (<sup>21</sup>) - si osserva che:

successivamente fissato dalla Co.A.Vi.Soc., ed ha individuato come termine ultimo quello di conclusione del procedimento amministrativo innanzi alla FIGC, coincidente con la data di emanazione del parere di non ammissione da parte del Co.A.Vi.Soc. (14 luglio 2005), ritenendo "infatti conforme a regole di ragionevolezza che, in conseguenza del modus procedendi prescelto, la Commissione fosse tenuta a considerare elemento di conoscenza, utile al fine del parere che era chiamata ad esprimere, ogni documento di cui poteva disporre al momento in cui si riuniva per iniziare i lavori, e ciò anche al fine di assicurare coerenza tra la determinazione da prendere e la premessa da cui era partita nel rifiutare il termine perentorio prefissato dal Consiglio Federale" (TAR Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 2 agosto 2005, n. 4539, relativa alla questione Messina/FIGC).

Certo è che, comunque, il termine ultimo considerabile ai fini della valutazione della posizione della società risulta essere quello di scadenza del procedimento amministrativo innanzi alla FIGC, mentre sembrerebbero essere irrilevanti eventuali "sanatorie" successive a tale termine: in tal senso si veda Cons. Stato, Sez. VI, ord. 9 agosto 2005, n. 3855 (questione Rosetana/FIGC), che ha respinto il ricorso in base al fatto che "le istanze di rateazione non sono state definite positivamente nei termini prescritti; in particolare, l'istanza di rateazione presentata all'indirizzo dell'ENPALS è stata accolta solo in data 4 agosto 2005, ossia in epoca posteriore alla scadenza anche del termine di proroga al 12 luglio 2005 accordato per altre società dalla COAVISOC; la lettera e la ratio delle prescrizioni federali, volte all'acquisizione di tempestiva certezza in ordine all'affidabilità economica e patrimoniale delle società ai fini della garanzia del regolare svolgimento dei campionati, impediscono di dare ingresso alla dedotta equiparazione tra accoglimento dell'istanza di rateazione e pendenza della relativa procedura" (al limite, sarebbe da porre il problema se il termine non debba essere "spostato" fino al momento della emanazione della decisione della Camera di Conciliazione, considerato che questa, secondo l'interpretazione del Consiglio di Stato, si pone come organo amministrativo di secondo grado, onde il procedimento amministrativo si chiude solo a tale momento).

- Sotto tale profilo, il C.U. n. 189/A (relativo ai requisiti di iscrizione per l'anno 2005-.2006) prevedeva come requisito di iscrizione "l'avvenuto pagamento di debiti scaduti al 31 marzo 2005 nei confronti dell'Erario, degli enti previdenziali e del fondo di fine carriera, ivi comprese le ritenute fiscali, gli oneri ed i contributi previdenziali e sociali relativi agli emolumenti derivanti dal rapporto di lavoro con tesserati, dipendenti ed addetti al settore sportivo", "l'avvenuto pagamento degli emolumenti dovuti alla data del 31 marzo 2005 ai tesserati, ai lavoratori, dipendenti ed ai collaboratori addetti al settore sportivo" e "l'assenza di debiti nei confronti della FIGC, delle Leghe, di società affiliate alla FIGC", salvo, in tutti questi casi, "la pendenza di una lite non temeraria innanzi al competente organo", nonché (ma soltanto per le società di Serie C) il deposito di una "garanzia, da fornirsi mediante fideiussione bancaria a prima richiesta, dell'importo di 207.000 euro".
- Sotto tale profilo, la Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I. ha ritenuto, con decisioni emanate (nel solo dispositivo con motivazione succinta) in data 26 luglio 2005 (questioni Fermana/FIGC e Messina/FIGC), che "in relazione all'esposizione debitoria nei confronti dell'erario, il Collegio ritiene, innanzitutto che la temerarietà, ovvero la strumentalità del contenzioso in atto al 30 giugno 2005, deve essere valutata con riguardo agli adempimenti concernenti il comparto sportivo e in relazione alle peculiari finalità di risanamento del sistema finanziario del sistema sportivo professionistico e di garanzia di regolare svolgimento dei campionati".

In applicazione di tale criterio la Camera di Conciliazione ha rilevato che:

- a) "il contenzioso fiscale in atto al 30 giugno 2005, relativo all'anno 2002-2003, per il quale è pendente, avanti al Tribunale di Firenze, opposizione all'esecuzione, proposta dalla Cerit per delega dell'Ancona Tributi, non costituisce lite temeraria in quanto legittimamente diretto a eccepire difetti di calcolo ragionevolmente imputabili al creditore; rileva altresì il Collegio che comunque, in tale data, il debito fiscale poteva comunque ritenersi estinto ovvero coperto, perché interamente soddisfatto dalla somme pignorate dal creditore presso il terzo (la Lega di Serie C)" (questione Fermana/FIGC);
- b) "in relazione all'esposizione debitoria nei confronti dell'erario, assume carattere temerario, ovvero strumentale, la lite nella parte in cui è diretta a contestare la pretesa erariale in relazione al mancato versamento né nei termini di adempimento previsti dalla legge, né successivamente delle ritenute d'acconto trattenute dagli stipendi dei giocatori, così come determinate sulla base di dichiarazioni fiscali provenienti dalla stessa società istante, somme poi dovute anche ai fini del procedimento coattivo di riscossione, a seguito del controllo automatizzato della dichiarazione modello unico/2004 presentata per

- a) da una parte, risulta sicuramente positiva una normativa che prescrive alle società l'integrale adempimento dei propri debiti al fine di conseguire l'ammissione al relativo campionato (perché "stimola" le società a mettersi in regola nel pagamento dei propri debiti);
- dall'altra parte, non si può non esprimere serie perplessità sulla legittimità di tale normativa (in quanto essa può astrattamente determinare il diniego di ammissione anche per debiti di scarso rilievo economico) e, conseguentemente, dei relativi provvedimenti di diniego di ammissione emanati in pedissequa applicazione delle stessa, soprattutto nel caso in cui essi non considerino nè il quomodo né il quantum di tali posizioni debitorie.
- B. Proprio per tali ragioni (dubbia legittimità della normativa federale, specie se applicata in maniera "rigida"), è fondamentale che il secondo momento di espressione della discrezionalità amministrativa da parte degli organi federali (ovvero la fase dell'applicazione di tali norme), si svolga (come, invece, non si è, in genere, verificato fino ad oggi) in maniera sostanziale (e non meramente formale) ed "elastica", ovvero considerando tutti gli elementi "in ballo": in sostanza, con riferimento a debiti scaduti, prima di emanare un provvedimento di diniego di ammissione nei confronti della società, si dovrebbe necessariamente tenere conto (proprio nell'ottica dei limiti oggettivi e funzionali indicati dalla legge n. 91/1981) non solo dell'esistenza del debito (an), ma anche di altri elementi relativi allo stesso, in particolare sia il quomodo sia il quantum di esso.

Ciò significa – anche alla luce della recente esperienza giurisprudenziale in materia – che, in futuro, al fine di garantire la legittimità di tale azione di controllo sull'equilibrio finanziario delle società, sarebbe opportuno (per non "cadere" negli stessi errori del 2005 ed in successive "bacchettate" da parte della giurisprudenza amministrativa) che gli organi federali prendessero in considerazione non solo la mera esistenza (an) di debiti scaduti, ma anche:

a) tutte le vicende del debito (quomodo) verificatesi tra l'avvenuta scadenza dello stesso (fissata, in genere, al 31 marzo dai comunicati ufficiali) e la scadenza del termine posto per dimostrare l'avvenuto assolvimento del debito (fissata in genere al 30 giugno dai comunicati ufficiali) (<sup>22</sup>);

il periodo di imposta 2003-2004 effettuata ai sensi dell'art. 36 bis" (questione Messina/FIGC): a nulla rileva - per quanto riguarda la validità del principio specifico in materia di valutazione della temerarietà della lite (che appare giuridicamente corretto) stabilito dalla Camera di Conciliazione con la presente decisione - il fatto che poi il Messina abbia avuta riconosciuta la fondatezza delle proprie ragioni sia dal TAR Lazio (ordinanza n. 4539/2005, richiamata nella nota precedente) che dal Consiglio di Stato (ordinanza n. 3860/2005, richiamata nella nota successiva) e sia stato conseguentemente riammesso al campionato di Serie A, in quanto sia il TAR che il Consiglio di Stato hanno dato ragione al Messina su altri profili e non sul profilo relativo alla valutazione della temerarietà della lite con l'Erario (principio sopra riportato, la cui validità quindi resta, a prescindere dal successivo annullamento giurisdizionale della decisione della Camera di Conciliazione).

E' stato correttamente rilevato dalla giurisprudenza amministrativa il fatto che il contenzioso, per essere considerato ai fini della valutazione dello stesso come "lite non temeraria", deve essere comunque stato instaurato prima della scadenza dei termini federali per la presentazione domanda di ammissione al campionato (Cons. Stato, Sez. VI, ord. 9 agosto 2005, n. 3861, che ha "ritenuto che l'appello non appare meritevole di accoglimento in considerazione sia dell'esistenza al 30 giugno 2005 di una situazione debitoria tuttora non sanata, sia della tardiva instaurazione del contenzioso da parte della società, in data successiva al termine di presentazione della domanda di iscrizione al campionato", relativa alla questione Benevento/FIGC).

Sotto un diverso profilo, il Consiglio di Stato ha rilevato come non possa, in alcun modo, corrispondere alla pendenza di una lite non temeraria il fatto di avere in corso una trattativa stragiudiziale con il proprio creditore, neanche nel caso in cui lo stesso creditore abbia manifestato piena disponibilità alla transazione e abbia dato una attestazione circa il possibile esito positivo dell'eventuale accordo di transazione: "la lettera e la ratio della suddetta prescrizione ostano poi alla dedotta equiparazione della sussistenza di un contenzioso virtuale o potenziale alla richiesta pendenza in atto del contenzioso; per gli stessi motivi non è ricavabile la pendenza del contenzioso dalla mera attestazione, resa dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate, circa il possibile esito positivo dell'accordo di transazione e dilazione: dunque, detta attestazione, non seguita dalla concessione della pur invocata sospensione, non incide neanche sull'esigibilità del debito e quindi sulla conclamata situazione di inadempimento alla data suddetta del 30 giugno 2005" (Cons. Stato, Sez., VI, ordinanza 9 agosto 2005, n. 3864: Salernitana/FIGC; nello stesso senso - ovvero rilevando

b) l'importo del debito contestato (quantum), al fine di verificare se esso abbia una portata tale da incidere effettivamente sull'equilibrio finanziario della società (<sup>23</sup>).

il fatto che la mera disponibilità del creditore a stipulare un atto di transazione non rileva se tale atto non si è perfezionato, neanche come pendenza di lite non temeraria - si era pronunciata anche la Terza Sezione del TAR Lazio in primo grado sulla stessa questione: cfr. sentenza 2 agosto 2005, n. 6077; nello stesso identico senso cfr. anche Cons. Stato, Sez. VI, ord. 9 agosto 2005, n. 3854 e, in primo grado, TAR Lazio, Sez. III, sentenza 2 agosto 2005, n. 6080, relative alla questione Imolese/FIGC; nello stesso modo anche Cons. Stato, Sez. VI, ord. 9 agosto 2005, n. 3857, e, in primo grado, TAR Lazio, Sez. III, sentenza 2 agosto 2005, n. 6076 sulla vicenda Torino/FIGC; nello stesso senso anche TAR Lazio, Sez. III, sentenza 2 agosto 2005, n. 6081, relativa alla questione Rosetana/FIGC).

- E', infatti, evidente che, se un soggetto deve dimostrare di avere saldato entro il 30 giugno un debito "scaduto" alla data del 31 marzo, l'eventuale sospensione di tale debito da parte del soggetto creditore, che intervenga anche dopo la data della scadenza del debito (31 marzo) ma comunque prima della data in cui la società dovrebbe dimostrare di averlo saldato (30 giugno), non può non essere tenuta in considerazione ai fini della valutazione sull'ammissione della società al campionato: è, infatti, evidente che, se un debito, pur "scaduto", è stato "sospeso" dallo stesso creditore (con un provvedimento con il quale lo stesso creditore ha quindi rinviato di oltre un anno la data di scadenza del credito stesso), tale credito ha perso il proprio carattere di "credito scaduto", in quanto la scadenza è stata rinviata a data successiva e, pertanto, lo stesso non deve essere considerato come elemento negativo ai fini dell'ammissione al singolo campionato: sotto tale profilo, infatti, il Consiglio di Stato ha ritenuto illegittimi (seppure in sede cautelare) i provvedimenti di non ammissione ai relativi campionati di competenza di Messina (Serie A), Gela e Torres (Serie C1), precisando che:
- "a) la locuzione 'debiti scaduti al 31 marzo 2005 nei confronti dell'erario', di cui al C.U. n. 189/A della FIGC, deve tenere conto anche delle vicende del debito successive alla scadenza, con la conseguenza che non può essere imputato alla società ricorrente in primo grado, ai fini dell'iscrizione al campionato, il mancato pagamento di un debito inesigibile per effetto di un provvedimento di sospensione disposto dall'Amministrazione finanziaria proprio allo scopo di consentire la definizione dell'accordo di transazione del debito, poi successivamente intervenuto;
- b) nel caso di specie, antecedentemente alla scadenza del primo termine perentorio del 30 giugno 2005, fissato dalla FIGC per l'adempimento in questione, era intervenuto il provvedimento di sospensione dell'Agenzia delle Entrate, che, sulla base della previsione di cui all'art. 19 del DPR n. 602/1973, non si è limitato a impedire la prosecuzione della procedura coattiva di recupero del credito, ma ha dilazionato e reso inesigibili per un anno i debiti nei confronti dell'erario rilevanti per l'iscrizione della società ricorrente;
- c) alla data del 30 giugno 2005 non sussisteva quindi la causa di non iscrizione costituita dal mancato pagamento di debiti scaduti nei confronti dell'Erario, con la conseguenza che non assume rilievo la circostanza che il provvedimento di rateizzazione si sia concluso in data successiva all'espressione del parere della COAVISOC e alla decisione del Consiglio Federale": Cons. Stato, Sez. VI, ordinanze (tutte testualmente identiche) 9 agosto 2005, nn. 3860 (Messina), 3853 (Gela) e 3865 (Torres).

Tale impostazione giurisprudenziale risulta sicuramente corretta: se, infatti, il creditore (Fisco, tesserato o chiunque sia) concede al proprio debitore (società di calcio) la sospensione per un anno del debito "scaduto", tale sospensione determina il fatto che tale debito non può più ritenersi tecnicamente "scaduto", con l'effetto che esso, ai sensi della normativa federale e dell'art. 12 della legge n. 91/1981, non ha più la capacità di alterare "l'equilibrio finanziario" della società, e quindi non ci sono ragioni per negarle l'ammissione al campionato: infatti, tale debito – che a seguito della sospensione per un anno è diventato inesigibile da parte del creditore (per sua stessa volontà) per tutta la stagione agonistica successiva – non può condizionare l'equilibrio finanziario della società per tutta la stagione agonistica e quindi non può rilevare come elemento preclusivo all'iscrizione al campionato.

Alla luce di tale giusta impostazione giurisprudenziale, stante la portata generale (valida per tutti) dei principi da essa espressi, le società che hanno uno o più debiti scaduti (che, in ipotesi, non riescano a saldare prima del termine per il deposito della documentazione necessaria ai fini dell'iscrizione al campionato) dovrebbero (il condizionale è "d'obbligo", stante l'aleatorietà delle "cose giuridiche") potersi garantire l'iscrizione al campionato depositando una o più "liberatorie transitorie", ovvero atti con i quali il (oppure i) loro creditore (o creditori) concedono la sospensione del debito per un anno (rendendolo così inesigibile per tutta la durata della successiva stagione agonistica): del resto, lo stesso creditore potrebbe avere interesse a rilasciare tale "liberatoria transitoria" (come è avvenuto da parte del Fisco nei confronti di Gela, Messina e Torres), in quanto è senz'altro meglio rendere il proprio credito inesigibile per un anno, piuttosto che far sì che esso determini il diniego di iscrizione al campionato ed il successivo fallimento "con zero euro in cassa" della società debitrice (argomento che, come è noto, è stato determinante anche nella trattativa tra la SS Lazio ed il Fisco, tanto da convincere quest'ultimo a concedere alla prima una rateizzazione ventennale).

A tale riguardo, il TAR Lazio, Sez. III Ter, 14 maggio 2002, n. 4228 (Cesena/FIGC), ha precisato che "in base al ricordato principio della 'massima salvaguardia del risultato sportivo sancito dai campi di gioco', la verifica dei parametri di compatibilità finanziaria non comporta che vi debba essere un meccanico automatismo nel computo

# 4. Prospettive future in ordine all'espletamento del controllo federale.

Si rileva, infatti, come l'emanazione di un provvedimento di diniego di ammissione al campionato dovrebbe costituire soltanto una "extrema ratio" e dovrebbe quindi conseguire non ad un mero riscontro, di carattere formale, dell'esistenza di posizioni debitorie (come è avvenuto fino ad oggi), ma ad un'analisi, di carattere sostanziale, più approfondita: è, infatti, evidente che non è nell'interesse del "sistema-calcio" stesso mettere a grave rischio la "vita" delle società sportive (in quanto, come si vedrà oltre, il diniego di ammissione al campionato postula non soltanto l'impossibilità di partecipare all'attività agonistica a livello professionistico per la singola stagione sportiva, ma determina tutta una serie di problemi ulteriori) per inadempimenti (o talvolta per semplici ritardi negli adempimenti) di scarsa incidenza in (quella che dovrebbe essere) una valutazione complessa e complessiva dell'"equilibrio finanziario" della società.

Si ritiene che pertanto - in un'ottica di rivisitazione di tali normative relative alla previsione dell'ammissione ai campionati delle società (ovvero nelle normative federali che saranno previste il prossimo anno per disciplinare i requisiti di ammissione ai campionati professionistici 2006-2007) - sarebbe opportuno cercare di renderle conformi al dettato dell'art. 12 della legge n. 91/1981, imponendo sì a tutte le società di soddisfare tutti i propri debiti al fine di garantirsi l'iscrizione al campionato, ma prevedendo, allo stesso tempo, l'obbligo per gli organismi tecnici preposti al controllo dei requisiti amministrativo-contabili delle società (Co.Vi.So.C. e Co.A.Vi.So.C.) - in caso di inottemperanza di una società ad uno o più di tali requisiti - a porre in essere una valutazione complessiva sull'"equilibrio finanziario" di tale società (<sup>24</sup>).

In questo modo, si dovrebbe (seppur con un inevitabile maggior impegno degli organi federali) garantire un migliore funzionamento del potere di controllo attribuito alla Federazione dall'art. 12 della legge n. 91/1981, infatti:

matematico per fare luogo al provvedimento di non ammissione; per questo, quando, come nel caso in questione, lo sbilancio negativo sia ben poca cosa rispetto agli importi complessivi, appare assolutamente legittima la discrezionale ammissione al campionato della squadra il cui parametro si approssimi per difetto al rapporto 3/1 dell'indice ricavi/indebitamento prescritto dall'art. 86 delle NOIF. L'introduzione di automatismi, nel quadro di indici e parametri la cui standardizzazione normativa affidata a 'comunicati ufficiali', specie nell'attuale fase dinamica discendente che connota le attuali vicende finanziarie delle società calcistiche, potrebbe infatti portare ad eccessi e distorsioni del normale andamento dei campionati, così come definiti dal merito sportivo".

Nello stesso senso, il Consiglio di Stato ha confermato che "l'affermazione dell'irragionevolezza di requisiti che consentono la non iscrizione di una società anche per debiti di minima entità può essere in astratto condivisa" (Sez. VI, n. 5025/2004 già richiamata).

In tale situazione, dunque, una società non ammessa al campionato di competenza per avere ancora pendenti posizioni debitorie di scarso rilievo nei confronti del Fisco o di alcuni suoi tesserati (o anche di uno solo di essi), potrebbe impugnare il provvedimento di diniego di iscrizione e, come atto presupposto, la normativa federale che prevede i requisiti di iscrizione al campionato, sostenendone l'illegittimità (dell'uno e dell'altro) per violazione dell'art. 12 della legge n. 91/1981: a tal fine essa dovrebbe dimostrare il fatto che, ad una compiuta valutazione del proprio stato di salute finanziaria, risulti evidente come i piccoli debiti possano essere ampiamente sostenuti da ben più consistenti crediti e soprattutto che la stessa abbia consistenti aspettative di introitare notevoli utili a breve (proprio mediante la partecipazione al campionato), in modo da dimostrare di avere un solido "equilibrio finanziario" che garantisca con certezza il fatto che la stessa sia in grado di portare a termine il relativo campionato.

Tali organismi tecnici, invece, fino ad oggi, hanno sempre verificato esclusivamente la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa federale, esprimendo varie volte "parere tecnico vincolante" di non ammissione per la sola assenza di uno di tali requisiti, ovvero per la mera constatazione dell'esistenza di un debito, ma senza verificare aspetti legati al quomodo o al quantum del debito (come anche verificatosi questo anno nei citati casi di Gela, Messina e Torres).

- a) da una parte, le società in regola con tutti i profili imposti dalla normativa federale in tema di ammissione ai campionati avrebbero la certezza di essere ammesse al relativo campionato, in quanto l'adempimento di tutti i requisiti richiesti dovrebbe effettivamente costituire una garanzia certa dell'equilibrio finanziario delle stesse (una sorta di presunzione "iuris et de iure" del loro equilibrio finanziario);
- dall'altra parte, allo stesso tempo, le società non in regola con alcuni profili, per mancato adempimento di alcuni requisiti richiesti, non sarebbero solo per ciò automaticamente escluse (come invece è successo fino ad oggi), ma sarebbero contestualmente sottoposte ad una seconda valutazione, relativa ad un più approfondito accertamento del proprio equilibrio finanziario (con accertamento di elementi relativi al quomodo ed al quantum dei propri debiti scaduti), con l'effetto che:
  - b1) esse sarebbero ammesse in caso di valutazione positiva sull'equilibrio finanziario complessivo (ferma restando comunque la facoltà per la Federazione di sanzionarle in altro modo, anche con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, per non avere adempiuto nei termini i propri obblighi con i tesserati);
  - b2) esse non sarebbero ammesse soltanto nel caso in cui anche a seguito della seconda (e più approfondita) valutazione di tutti gli elementi di irregolarità contabile risulti effettivamente accertato il proprio stato di disequilibrio finanziario.

Tale modus procedendi (emanazione di provvedimenti di diniego di ammissione solo in caso di effettivo disequilibrio finanziario della società) garantirebbe verosimilmente, in maniera più adeguata rispetto a quella attuale, gli interessi di tutto il "sistema", ovvero non solo gli interessi economici delle società-aziende, dei relativi tesserati e creditori, ma anche gli interessi sportivi delle tifoserie cittadine e l'interesse pubblico alla regolarità dei campionati, che non sarebbero privati, se non in casi estremi, di quelle società (e delle relative città) che abbiano conquistato sul campo il titolo sportivo.

#### III. CONSEGUENZE DEL DINIEGO DI AMMISSIONE AL CAMPIONATO.

Ulteriore problema è sempre stato costituito dalla necessità di regolamentare gli effetti conseguenti all'emanazione di un provvedimento di non ammissione al campionato di competenza, sotto il profilo della partecipazione della società non ammessa ai campionati federali e, di conseguenza, sotto il profilo dei rapporti della società non ammessa con i propri tesserati: secondo l'impostazione fatta propria da sempre dai regolamenti federali, una società non ammessa, per carenza dei requisiti finanziari, al campionato professionistico di competenza non sarebbe in grado di partecipare, per tale stagione agonistica, ad alcun campionato professionistico.

Deve evidenziarsi come, perlomeno in astratto, una società non ammessa al campionato di competenza per dissesti finanziari (specie se non gravi) potrebbe, nel corso della stagione agonistica di inattività, risanare la propria situazione con l'immissione di nuovi capitali (specialmente nell'eventualità di ingresso di nuove forze imprenditoriali) e ripresentarsi ai "nastri di partenza" della successiva stagione in stato di piena salute finanziaria, chiedendo di essere ammessa al campionato di competenza, qualora, nel frattempo, non le fosse stato sottratto il relativo titolo sportivo.

Una tale soluzione risulta, però difficilmente applicabile nella realtà pratica, in quanto si scontra con la necessità di garantire il regolare avvio dei campionati e con la scelta della Federazione di mantenere i vari campionati come un "ruolo a numero chiuso" (cosa che determina l'impossibilità che una società non ammessa ad un campionato professionistico vi "rientri" dopo un

anno di inattività); conseguentemente il problema della soluzione degli effetti della mancata iscrizione di una società (e con essa della relativa città) al campionato deve essere risolto immediatamente, ovvero prima dell'inizio della stagione agonistica alla quale la società non è stata ammessa.

22

Ciò ha determinato il fatto che la F.I.G.C. (in presumibile conseguenza di tali considerazioni) ha elaborato tre ordini di effetti determinati da un diniego di iscrizione al campionato di competenza, ovvero:

- la c.d. "cancellazione" della società dal settore professionistico, con "espropriazione" del proprio "titolo sportivo" e retrocessione all'ultimo livello dilettantistico (Terza Categoria) (<sup>25</sup>);
- 2) il c.d. "svincolo d'autorità" di tutti i rapporti tra la società ed i propri tesserati, con conseguente "espropriazione" anche del proprio c.d. "patrimonio-calciatori", i cui contratti vengono risolti di diritto (<sup>26</sup>);
- 3) l'eventuale assegnazione, da parte della F.I.G.C., di un titolo sportivo di una categoria inferiore rispetto a quello "espropriato" alla società non ammessa al campionato ad un'altra società neocostituita nella stessa città (c.d. "Lodo-Petrucci").

In sostanza, risulta evidente come, alla luce della normativa federale, gli effetti indiretti (ma automatici) di un provvedimento di non ammissione al campionato (perdita del titolo sportivo con retrocessione "d'autorità" all'ultimo campionato dilettantistico e perdita del patrimonio-calciatori) risultano addirittura molto più gravi degli effetti diretti dello stesso (impossibilità di partecipare al campionato di competenza per una singola stagione agonistica).

Tali effetti indiretti determinano inevitabilmente la "morte" sportiva e commerciale della società sportiva, in quanto nessuna società professionistica, non ammessa al campionato di competenza e, per l'effetto, definitivamente espropriata del proprio titolo sportivo e del proprio patrimonio-calciatori, avrà interesse ad iscriversi al campionato di Terza Categoria, nel quale la capacità di produzione economica di una società risulta definitivamente "azzerata"; di conseguenza essa sarà inevitabilmente dichiarata decaduta dall'affiliazione dalla Federazione per inattività (ovvero per il fatto di non partecipare ad alcun campionato federale) e, inevitabilmente, smettendo di esercitare la propria attività statutaria (ovvero la partecipazione ai campionati federali), perderà

F.I.G.C.).

\_

In base all'istituto federale della c.d. "cancellazione" dal settore professionistico, una società non ammessa per una stagione agonistica, per carenza dei requisiti finanziari, al campionato di competenza perde non solo la possibilità di partecipare a tale campionato per tale stagione, ma anche definitivamente il proprio "titolo sportivo" per la categoria di competenza, con definitiva cancellazione della stessa come società professionistica e acquisizione della facoltà di iscriversi ad un campionato di rango dilettantistico (di "Eccellenza" secondo la normativa prevista fino al 2003-2004 e addirittura di "Terza Categoria" secondo la normativa prevista dalla stagione 2004-2005 dall'art. 52 delle N.O.I.F. della

Come ulteriore conseguenza di tale "cancellazione" dal settore professionistico - in base alla (presumibile) considerazione per cui atleti professionisti sotto-contratto con una società non ammessa al campionato di competenza non possono vedersi "costretti" a seguirla nei campionati dilettantistici, in quanto sarebbe gravemente leso il proprio interesse a espletare l'attività di calciatore a livello professionistico - la Federazione ha elaborato l'istituto dello "svincolo d'autorità", in base al quale tutti gli atleti tesserati (sotto-contratto di prestazione sportiva) per tale società vengono "svincolati" d'autorità, mediante la risoluzione di diritto dei relativi contratti di prestazione sportiva, come previsto dall'art. 110 delle N.O.I.F..

ogni capacità di produzione economica (risoluzione dei contratti di sponsorizzazione, televisivi ecc.) e andrà matematicamente a fallire (<sup>27</sup>).

La normativa federale richiamata impone, pertanto, inevitabilmente delle riflessioni su tale "sistema", con riferimento:

- 1) alla disciplina del titolo sportivo (cfr. poi par. 1);
- 2) alla disciplina dei rapporti con i tesserati (cfr. poi par. 2)
- 3) alla disciplina del c.d. "Lodo Petrucci" (cfr. poi par. 3).

# 1. La definitiva "espropriazione a zero euro" del titolo sportivo.

La prima conseguenza di un diniego di ammissione al campionato di competenza è, dunque, costituita oggi dalla definitiva "espropriazione a zero euro" del titolo sportivo per la partecipazione a tale campionato, con "riduzione" di tale titolo sportivo e retrocessione al livello più basso dei campionati dilettantistici, ovvero in Terza Categoria: ai sensi dell'art. 52, sesto comma (ultimo capoverso), delle N.O.I.F. della F.I.G.C., infatti, "le società non ammesse ai campionati di Serie A, B e C1 possono iscriversi al campionato di III categoria – L.N.D." (<sup>28</sup>).

Una tale disposizione non può non fare "accapponare" la pelle, non soltanto ad un giurista, ma anche ad un qualsiasi "uomo della strada" (anche privo di ogni conoscenza relative alle problematiche sportive) che abbia un minimo di "buon senso" (anche chi non sia mai passato, neanche per caso, di fronte ad una facoltà di giurisprudenza o ad un qualsiasi ufficio giudiziario, respirandone la cultura giuridica che essi "traspirano", non può non rendersi conto di come tale previsione costituisca una vera e propria "aberratio", un vero e proprio "monstrum iuris").

In sostanza, se risulta comprensibile che una società non ammessa al campionato per carenza dei requisiti finanziari non possa partecipare a tale campionato per la relativa stagione agonistica, risulta di dubbia ragionevolezza la disposizione richiamata, che prevede non solo la c.d. "cancellazione" dal settore professionistico, ma addirittura la definitiva "espropriazione a zero euro" del titolo sportivo, con retrocessione all'ultimo livello dei campionati dilettantistici: e ciò, per tutta una serie di ragioni, che ci si accenna ad esplicare.

A. In primo luogo, l'"espropriazione a zero euro" del titolo sportivo (<sup>29</sup>) risulta di dubbia legittimità in considerazione del valore (non solo tecnico-agonistico, ma anche, e soprattutto) commerciale di esso, pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza (<sup>30</sup>).

L'esperienza storica di tutte le società non ammesse ai campionati lo scorso anno conferma quanto sopra indicato, ovvero che nessuna di esse si è, ovviamente, iscritta al campionato di Terza Categoria, che tutte sono state dichiarate decadute dall'affiliazione e che tutte sono successivamente fallite "con zero euro in cassa".

Il campionato di Terza Categoria costituisce l'ultimo grado della gerarchia dei campionati federali, al quale vengono automaticamente assegnate tutte le società che, nel richiedere per la prima volta l'affiliazione alla F.I.G.C., facciano richiesta ex novo di partecipare a campionati federali: esso "dista" rispettivamente nove, otto e sette categorie dai campionati di Serie A, B e C1.

Il titolo sportivo viene definito dalla normativa federale come (art. 52, primo comma, delle NOIF) "il riconoscimento da parte della FIGC della condizioni tecnico-sportive che consentono, concorrendo gli altri requisiti previsti dalle norme federali, la partecipazione di una società ad un determinato campionato": in sostanza, tale titolo rappresenta il "merito sportivo-agonistico" acquisito da una società (e, moralmente e sportivamente, anche dalla città che viene rappresentata da tale società); tale titolo, che costituisce innanzitutto un valore di carattere sportivo-agonistico, ha, però, oggettivamente un doppio valore ulteriore, ovvero un valore commerciale per la società di capitali che ne è titolare (in quanto la possibilità di partecipare ad un campionato costituisce la misura della capacità di

Se, infatti, come riconosciuto dalla giurisprudenza, il titolo sportivo costituisce il principale bene economico di una società sportiva, che coincide con l'avviamento della stessa, in quanto determina la possibilità di partecipare ad un determinato campionato e, per l'effetto, esprime la capacità di produzione economica della società-azienda di calcio, risulta pacificamente accertato il fatto che lo stesso abbia un innegabile valore commerciale: conseguentemente, risulta di dubbia legittimità - per violazione del diritto di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) - la normativa federale che ne prevede l'espropriazione a zero euro (<sup>31</sup>).

produzione economica della società di capitali che ha il proprio principale fine nell'esercitare l'attività calcistica) ed un valore morale per la città (e per la relativa tifoseria) che la società rappresenta sul campo.

- In particolare, il valore economico-commerciale del titolo sportivo per la società sportiva che ne è titolare è stato ampiamente riconosciuto dalla recente giurisprudenza.
- A) Tali principio è stato espresso, per la prima volta, dal Tribunale di Napoli, che, con ordinanza in data 3 agosto 2004, ha evidenziato che "il titolo sportivo costituisce ormai per una società professionistica, organizzata come società di capitali, se non l'unico, sicuramente il principale bene patrimoniale, e comunque un elemento imprescindibile dell'azienda calcistica" e che "appare essere contrastante con i principi costituzionali di cui agli artt. 41, 42 e 47 Cost., la statuizione normativa che questo bene possa, senza neppure la previsione di un indennizzo, essere sottratto all'impresa calcistica in favore della F.I.G.C." (Napoli/FIGC).
- B) Ma soprattutto, tale principio è stato, con ancora maggiore convinzione e chiarezza, "codificato" anche dal T.A.R. Lazio, Sezione Terza Ter, che, con sentenza 22 settembre 2004, n. 9668 (Napoli/FIGC), ha chiarito quanto segue:
- a) "è indubbio che il risultato tecnico-sportivo s'identifichi con le condizioni tecnico-sportive che determinano il diritto al riconoscimento del titolo sportivo, onde il diritto al relativo riconoscimento è un bene immateriale appartenente, in modo personalissimo ed esclusivo, solo alla società sportiva che l'ha conquistato sul campo";
- b) "il titolo sportivo è una qualità inerente alla posizione di status che questi riveste nei confronti e nell'ambito dell'organizzazione settoriale di cui fa parte, nella specie, quale società professionistica affiliata alla F.I.G.C.";
- c) "il titolo sportivo, in altre e più semplici parole, inerisce al soggetto affiliato in sé, perché non solo ne descrive il merito e la capacità sportivi, ma soprattutto la sua partecipazione all'organizzazione e, quindi, è una delle qualità del rapporto associativo dell'affiliato con la F.I.G.C."
- d) "l'esplicazione dei poteri riconosciuti o attribuiti ai soggetti dell'ordinamento sportivo non può certo comportare l'unilaterale ampliamento dei limiti delle situazioni di vantaggio e degli status che confluiscono nell'autonomia e la contestuale compressione delle situazioni giuridiche di altri soggetti dell'ordinamento";
- e) "il titolo sportivo rappresenta, nei rapporti economici d'impresa rilevanti per l'ordinamento generale, un valore aggiunto per la Società sportiva: in linea di principio, invero, il Collegio non ha ragione di dissentire dal dictum nella specie del Tribunale di Napoli, laddove ha osservato che 'il titolo sportivo costituisce ormai per una società di calcio professionistica, organizzata come società di capitali, se non l'unico, almeno il principale bene patrimoniale'; occorre però precisare che detto titolo è non già un qualunque bene aziendale, bensì l'avviamento della Società sportiva, nel senso che essa esprime e manifesta la capacità di profitto (cfr. Cass., 27 settembre 2000, n. 12817) di quella particolare attività produttiva dell'impresa operante nel settore dello sport professionistico, ovvero l'attitudine che consente al relativo complesso aziendale di conseguire, fintanto che permane il vincolo di affiliazione che è la fonte del titolo stesso, successi sportivi e, perciò, risultati economici diversi e maggiori di quelli raggiungibili mercè l'utilizzazione isolata dei singoli cespiti o in un differente contesto di mercato (per esempio un campionato di rango inferiore o dilettantistico); infatti, l'avviamento è il valore di scambio maggiore che acquista il complesso unitario aziendale grazie al rapporto di strumentalità e di complementarietà tra i singoli elementi costitutivi dell'azienda, onde esso ne rappresenta una qualità e ne misura il successo e, perciò, rettamente il maggiore valore economico che fa acquisire a detti elementi deve spettare a chi li abbia organizzati al fine della produzione";
- f) "il titolo sportivo è personalissimo nell'ambito dell'ordinamento sportivo".
- E', infatti, evidente che, se è innegabile che il titolo sportivo abbia un notevole valore commerciale oltre che sportivo, ne consegue il fatto che esso non può essere arbitrariamente sottratto o drasticamente "ridotto" per l'effetto del diniego di iscrizione al campionato per una determinata stagione agonistica per non avere dimostrato di avere i requisiti finanziari: ciò risulta, infatti, palesemente contrastante con il principio di ragionevolezza, nonché con la necessità di garantire il diritto (art. 41 Cost.) a svolgere la propria attività imprenditoriale da parte della società di capitali, in quanto, se il titolo sportivo rappresenta il merito sportivo acquisito e mantenuto sul campo da una società di calcio nell'arco di tutta la propria storia (decenni), non è neanche lontanamente pensabile, applicando i più basici principi giuridici di ragionevolezza e di congruità e proporzionalità della sanzione al comportamento tenuto, che tale merito sportivo (unico strumento di produzione economica) venga definitivamente sottratto soltanto per il fatto di non avere dimostrato i requisiti finanziari per una singola stagione agonistica.

Stante il valore commerciale di tale titolo sportivo, risulta conseguentemente di dubbia legittimità anche la normativa federale che ne prevede l'incommerciabilità, ovvero l'attuale art. 52, secondo comma, delle N.O.I.F., ai sensi del quale "in nessun caso il titolo sportivo può essere oggetto di valutazione economica o di cessione") (<sup>32</sup>).

Tali considerazioni risultano, del resto, pienamente in linea con quanto già affermato dalla giurisprudenza del TAR Lazio, Sezione Terza Ter, con sentenza 14 maggio 2002, n. 4228 (sopra citata), che ha chiarito, in primo luogo rifacendosi al principio della "sacralità del risultato sportivo" (già espresso sin dai tempi dei giochi olimpici dell'antichità) - che "l'ordinamento sportivo è informato al principio cardine della 'massima salvaguardia possibile del risultato sportivo così come sancito dai campi di giuoco" e, in secondo luogo, che i momenti finanziariamente negativi, specie nel calcio, sono potenzialmente recuperabili (così come quelli finanziariamente positivi possono facilmente evolversi in negativi) in tempi brevi, precisando come "l'esperienza comune dimostra che, talvolta, basta l'esplosione di qualche giocatore diciassettenne proveniente dal vivaio per rimettere in carreggiata squadre in gravissimo dissesto, mentre altre volte anche società blasonate, con i conti originariamente in ordine, ma infarcite di giocatori molto noti con alti ingaggi, possono rapidamente arrivare al fallimento sportivo e societario".

Se dunque, in un semplice ragionamento sillogistico, non possiamo non riconoscere la sacralità del risultato sportivo ed il valore economico (oltre che morale) del titolo sportivo, quale bene che determina la capacità di produzione economica di una società ed esprime il risultato sportivo conquistato da una società (e da una città) nel corso di tutta la propria storia, ne consegue che tale merito sportivo non può essere definitivamente sottratto come conseguenza di un "disagio finanziario" transitorio (per sua natura potenzialmente superabile, specie in un settore "imprevedibile" quale è quello del giuoco del calcio, come ribadito dal TAR nella decisione sopra indicata); è un po' come pretendere di "retrocedere" uno studente dal quarto anno di giurisprudenza in prima elementare per non avere pagato per un anno le tasse universitarie o come ritirare una "patente spaziale" ad un astronauta riducendola ad una patente A per motorini 50 cc per non avere lo stesso pagato il bollo annuale o come sottrarre al proprietario di un grande stabilimento balneare la relativa concessione amministrativa riducendogliela ad una licenza da venditore ambulante di bibite per non avere pagato la tassa annuale di concessione.

La disciplina federale sull'incommerciabilità del titolo sportivo trova la propria ratio, verosimilmente, nella volontà di evitare - proprio in considerazione del valore-morale del titolo sportivo e dell'appartenenza sportiva e morale dello stesso anche alla città (ed alla relativa tifoseria) che la società rappresenta sul campo - che il titolo sportivo di una società di una certa città possa essere liberamente ceduto ad una società di un'altra città, cosa che avrebbe l'effetto (irrilevante sotto ogni profilo economico, ma estremamente rilevante sotto il profilo sociale) di sottrarre al "campanile" di una città i meriti sportivi (conquistati o mantenuti dalla squadra ma) che la tifoseria sente propri, per avere contribuito alla loro conquista con la propria partecipazione "emotiva" profusa sugli spalti.

E', infatti, evidente che il c.d. "interesse morale-sportivo del territorio" (ovvero l'interesse della città e della relativa tifoseria a partecipare al campionato conquistato sul campo), pur se può sembrare cosa di poco conto ad un profano di sport, costituisce, in realtà, un interesse di notevole rilievo (tanto da essere stata poi prevista una disciplina, il c.d. "Lodo-Petrucci", a tutela esclusiva di tale interesse, come si vedrà oltre), in quanto - costituendo il campo di gioco un luogo di incontro e di scontro-bonario tra gli interessi di prestigio cittadino dei vari campanili nazionali, nonché un luogo di espressione delle rivalità cittadine - la partecipazione delle singole città al livello conquistato dalle proprie squadre sul campo, costituisce un corollario del principio (e dell'interesse pubblico) di "garanzia della regolarità dei campionati sportivi" e, come tale, deve essere salvaguardato dalla federazione che li organizza.

Si ritiene, però, palesemente illegittima (oltre che macroscopicamente anacronistica ed obsoleta) la disciplina regolamentare che preclude ogni possibilità di cessione a titolo oneroso del titolo sportivo, in quanto, se è vero che, in astratto, il titolo sportivo viene ceduto in caso di cessione di una intera società, vi possono essere casi (mancata iscrizione di una società al campionato o sottoposizione della stessa a procedure fallimentari) in cui può essere opportuno, a salvaguardia di tutti gli interessi in gioco (regolare svolgimento dei campionati, interessi economici della società azienda o della relativa curatela fallimentare a soddisfare almeno in parte i propri creditori, interessi morali delle tifoserie locali), che il titolo sportivo venga ceduto autonomamente (a prescindere cioè dalla cessione dell'intera società) o quantomeno nell'ambito della cessione dell'"azienda sportiva" da un soggetto ad un altro.

E', infatti, evidente che una previsione, con norma regolamentare, di un divieto assoluto di commerciabilità di un bene (titolo sportivo), di cui è pacifica la rilevanza economica come strumento che determina il livello della capacità di produzione economica di una società sportiva, ben potrebbe essere "tacciata" di illegittimità per violazione del principio di ragionevolezza e per violazione dell'interesse a garantire il diritto di esercizio dell'attività imprenditoriale della società di calcio, come società di capitali con fini di lucro, garantito in primis dall'art. 41 della Costituzione.

Non si conviene, pertanto, con l'impostazione fatta propria dal TAR Lazio, con la sentenza n. 9668/2004 (riportata, nei suoi passaggi fondamentali, alla nota n. 30), secondo la quale sarebbe legittima la disposizione federale di incommerciabilità del titolo sportivo ("si appalesa non irrazionale l'art. 52 della NOIF nella parte in cui pone il divieto assoluto di commercializzazione del titolo sportivo in sé, trattandosi non di un qualsiasi bene aziendale, bensì

B. In secondo luogo, l'"espropriazione a zero euro" del titolo sportivo, con conseguente "mortificante" declassamento di diversi livelli (addirittura di nove livelli in caso di diniego di ammissione al campionato di Serie A), risulta di dubbia legittimità, in quanto costituisce una sostanziale "revoca dell'affiliazione camuffata": essa pone, infatti, nel nulla tutta l'anzianità e soprattutto tutto il merito agonistico conquistato e mantenuto dalla società nel corso della propria vita agonistica e commerciale, retrocedendola ad un livello (Terza Categoria) corrispondente al livello spettante automaticamente a chi richieda ex novo l'affiliazione alla F.I.G.C..

Ne consegue che la retrocessione in questione - in quanto "revoca dell'affiliazione camuffata" - risulta di (estremamente) dubbia legittimità sotto il profilo della violazione dell'art. 10 della legge n. 91/1981, il quale consente la revoca dell'affiliazione nei confronti delle società sportive soltanto "per gravi infrazioni all'ordinamento sportivo" (<sup>33</sup>).

dell'avviamento di una società sportiva che esprime e manifesta la capacità di profitto, fintanto che permane il vincolo di affiliazione che è la fonte del titolo stesso"), in quanto risulta una pura contraddizione in termini: se il titolo sportivo ha indiscutibilmente un valore economico-commerciale (come sancito dal TAR Lazio con la stessa sentenza n. 9668/2004), se esso viene pacificamente riconosciuto come il primo ed il più importante elemento dell'azienda-calcio, risulta manifestamente illogico e contraddittorio (oltre che ovviamente illegittimo) precluderne la commerciabilità; risulta, inoltre, veramente paradossale il fatto che una tale posizione sia stata espressa dal TAR Lazio proprio in sede di decisione di un ricorso poi rinunciato dalla stessa ricorrente (curatela fallimentare del "vecchio" Napoli) a seguito di una "transazione" intervenuta con la FIGC, in conseguenza dell'avvenuta cessione ad un nuovo acquirente (De Laurentiis) del titolo sportivo del Napoli per la somma di oltre 30 milioni di euro (cessione di titolo sportivo a titolo oneroso "patrocinata" dalla stessa FIGC) ("transazione" della quale il TAR sapeva bene, tanto da dichiarare improcedibile il ricorso proprio per l'intervenuto "accordo delle parti"... ...eppure nella stessa decisione il TAR aveva anche affermato che "non vi è spazio per accordi elusivi delle NOIF"); allora qualcosa non quadra: o una cessione per 30 milioni di euro non rappresenta una commercializzazione oppure "nel meraviglioso mondo della FIGC" le regole ci sono per essere applicate, forse non per tutti ma... ... "così è, se vi pare"... ... o, almeno, così sembrerebbe...

Potrebbe essere, pertanto, opportuna una revisione di tale normativa, nel senso di consentire che il titolo sportivo possa essere ceduto a titolo oneroso da una società ad un'altra, ma soltanto nell'ambito della stessa città: in tal modo si garantirebbero, da una parte, gli interessi economici della società-azienda che cede il titolo e, dall'altra parte, gli interessi morali-sportivi delle tifoserie locali a non vedersi sottratto il proprio "bene emotivo domenicale" costituito dalla possibilità di continuare a seguire la squadra della propria città al livello agonistico conquistato sul campo.

Certo è che dovrebbe sicuramente ritenersi trasferibile il titolo sportivo nel caso di cessione dell'intera azienda sportiva, in quanto esso risulta essere il primo, e il più importante, elemento (l'avviamento) dell'azienda (come evidenziato dal TAR Lazio con la sentenza n. 9668/2004, riportata alla nota n. 30): ne consegue che non risulta certamente condivisibile l'impostazione assunta dal TAR Lazio, Sezione Terza, con la sentenza 12 agosto 2005, n. 6174 (questione Como/FIGC) in base alla quale il titolo sportivo non risulterebbe oggetto di trasferimento in caso di cessione d'azienda ("il trasferimento di azienda non comporta, di per sé, anche la cessione del titolo sportivo, in quanto non rientrante nel complesso dei beni organizzati per l'esercizio dell'impresa, ai sensi del 2555 c.c.: ciò perché il titolo sportivo, ai sensi dell'art. 52, I co., della NOIF, costituisce una posizione di status inerente al soggetto affiliato, rilevante all'interno dell'organizzazione sportiva, sicchè esso esiste solamente nella misura in cui è riconosciuto dalla FIGC nel cui contesto il relativo valore è destinato ad esprimersi e realizzarsi, onde la relativa disciplina rende inapplicabile la disciplina civilistica del trasferimento d'azienda").

L'art. 10, ottavo comma, della legge n. 91/1981 prevede, infatti, che "l'affiliazione può essere revocata dalla federazione sportiva nazionale per gravi infrazioni all'ordinamento sportivo".

La disposizione in questione (art. 52, VI co., NOIF) risulta sotto tale profilo manifestamente illegittima per violazione dei più elementari principi di ragionevolezza e di proporzionalità della sanzione al comportamento tenuto: è importante il fatto che le società siano in regola con i pagamenti e non abbiano debiti pregressi per potere essere iscritte ai campionati di competenza, ma la sanzione irrogata nel caso di società con posizioni debitorie in essere non può certo essere quella della radiazione (per quanto "camuffata" con una retrocessione in Terza Categoria).

E' un po' come se in uno Stato di diritto, per perseguire il (legittimo) interesse collettivo ad un'ordinata circolazione stradale, si prevedessero disposizioni in base alle quali, nel caso in cui un soggetto "passi col rosso", la sanzione prevista fosse costituita dall'esecuzione della pena di morte sulla pubblica via, con conseguente "espropriazione a zero euro" di tutti i suoi beni ad opera dello Stato e vendita all'asta degli stessi, con incameramento dei proventi a favore degli enti di previdenza nazionale.

C. In terzo luogo, tale disposizione risulta di dubbia legittimità anche in quanto essa è estremamente incoerente rispetto alla stessa normativa federale (art. 52, comma terzo, delle N.O.I.F.) che prevede sostanzialmente che, nel caso (ben più grave) di fallimento di una società sportiva, il Presidente Federale possa attribuire il titolo sportivo della stessa a chi abbia acquistato l'intera azienda sportiva della società fallita.

Risulta, infatti, veramente paradossale il fatto che:

- a) da una parte, in caso di fallimento, i proventi della cessione dell'azienda sportiva (titolo sportivo compreso) vengono introitati dalla curatela fallimentare (tale normativa ammette e presuppone quindi, implicitamente ed in contrasto con la previsione di cui al secondo comma dell'art. 52 delle N.O.I.F. la cedibilità il titolo sportivo a titolo oneroso (<sup>34</sup>));
- b) mentre, dall'altra parte, in caso di diniego di ammissione al campionato, la società non ammessa non viene ad introitare alcun indennizzo dalla espropriazione di tutta la propria azienda sportiva.
- D. In quarto luogo, tale disposizione (art. 52, sesto comma) risulta altresì estremamente incoerente anche nel confronto con l'attuale comma nono dell'art. 52, in base al quale, in caso di mancata iscrizione di una società al campionato di Serie C2, la stessa può essere ammessa ad un campionato dilettantistico superiore alla Terza Categoria (35).

Tale disposizione prevede, infatti, che - nel caso in cui una società si veda revocare l'affiliazione a seguito di "dichiarazione e/o accertamento giudiziale dello stato di insolvenza" (ai sensi dell'art. 16, sesto comma, delle NOIF), intervenuta prima della scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione al campionato successivo - il Presidente Federale possa attribuire il titolo sportivo della società in stato di insolvenza ad un'altra società della stessa città che "dimostri di avere acquisito l'intera azienda sportiva (ovvero patrimonio-calciatori e titolo sportivo) della società in stato di insolvenza" e "di essersi accollata ed avere assolto tutti i debiti sportivi".

Tale situazione si è concretamente verificata nel 2004, con provvedimenti emanati dal Presidente Federale in data 30 giugno 2004, per i casi di Foggia, Trento e Monza (Comunicati Ufficiali nn. 199-201): il paradosso (evidente) è che società fallite (situazione di "morte finanziaria") possono cedere (anche a titolo oneroso) tutta la propria azienda sportiva ad una nuova società che prosegue l'attività allo stesso livello (con lo stesso titolo sportivo), mentre società non ammesse al campionato (situazione, molto meno grave, di disequilibrio transitorio) si vedono espropriare a zero euro tutta la propria azienda sportiva.

Tale art. 52, terzo comma, delle NOIF dispone, infatti, che "il titolo sportivo di una società cui venga revocata l'affiliazione ai sensi dell'art. 16, comma sesto, può essere attribuito, entro il termine di presentazione della domanda di iscrizione al campionato successivo, ad altra società con delibera del Presidente federale, previo parere vincolante della COVISOC ove il titolo sportivo concerna un campionato professionistico, a condizione che la nuova società, con sede nello stesso Comune della precedente, dimostri nel termine perentorio di due giorni prima, esclusi i festivi, di detta scadenza:

- 1) di avere acquisito l'intera azienda sportiva della società in stato di insolvenza;
- *di avere ottenuto l'affiliazione alla FIGC*;
- di essersi accollata e di avere assolto tutti i debiti sportivi della società cui è stata revocata l'affiliazione ovvero di averne garantito il pagamento mediante rilascio di fideiussione bancaria a prima richiesta;
- *di possedere un adeguato patrimonio e risorse sufficienti a garantire il soddisfacimento degli oneri relativi al campionato di competenza;*
- di avere depositato, per le società professionistiche, dichiarazione del legale rappresentante contenente l'impegno a garantire con fideiussione bancaria a prima richiesta le obbligazioni derivanti dai contratti con i tesserati e dalle operazioni di acquisizione di calciatori; il deposito della fideiussione è condizione per il rilascio dei visti di esecutività dei contratti".

L'art. 16, comma sesto, delle NOIF, richiamato dall'art. 52, terzo comma, delle NOIF (sopra riportato) prevede la revoca dell'affiliazione della società di cui sia stato dichiarato lo stato di insolvenza: esso specifica che "il Presidente Federale delibera la revoca dell'affiliazione della società in caso di dichiarazione e/o accertamento giudiziale dello stato di insolvenza" (primo comma); "gli effetti della revoca, qualora la dichiarazione e/o l'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza siano intervenuti nel corso del campionato e comunque prima della scadenza fissata per la presentazione della domanda di iscrizione al campionato di competenza successivo, decorrono da tale data nel solo caso in cui l'esercizio dell'impresa prosegua" (secondo comma); "nell'ipotesi in cui, ai sensi dell'art. 52, terzo comma, il titolo sportivo della società in stato di insolvenza venga attribuito ad altra società prima della scadenza del termine fissato per la presentazione della domanda di iscrizione al campionato successivo, gli effetti della revoca decorrono dalla data di assegnazione del titolo" (terzo comma).

Risulta, infatti, veramente paradossale il fatto che una società non ammessa al campionato di Serie A (o di B o di C1) sia "mandata a morte" in Terza Categoria (con retrocessione rispettivamente di nove, otto o sette livelli), mentre una società non ammessa al campionato (inferiore) di Serie C2 sia solo "mandata a soffrire" in un campionato dilettantistico regionale, superiore quindi alla Terza Categoria (in genere nel campionato di "Eccellenza", quindi con retrocessione di "soli" due livelli).

#### 2. La risoluzione automatica dei contratti con tutti i tesserati.

Seconda conseguenza di un diniego di ammissione di una società al campionato di competenza è costituita dallo "svincolo d'autorità" di tutti i rapporti della società con i propri tesserati "giovani" e "professionisti", con conseguente decadenza del tesseramento degli stessi e risoluzione automatica di tutti i contratti in essere tra la società ed i propri tesserati (calciatori e tecnici) come professionisti, ai sensi dell'art. 110 delle N.O.I.F. (<sup>36</sup>): in sostanza, il diniego di ammissione al campionato di competenza viene ad assumere conseguenze "devastanti" per la società non solo sotto il profilo della espropriazione del proprio titolo sportivo, ma anche sotto il profilo dell'espropriazione del proprio "patrimonio-calciatori".

Tale previsione costituisce il naturale effetto, da una parte, della "espropriazione" del titolo sportivo alla società non ammessa e, dall'altra, del fatto che, in base alla disciplina attualmente prevista dal "Lodo-Petrucci", l'eventuale società della stessa città che "subentra" alla società non ammessa si vede assegnare un titolo sportivo che le consente di partecipare ad un campionato di un livello inferiore rispetto a quello cui avrebbe dovuto partecipare la società non ammessa; conseguentemente, non essendo possibile imporre ai giocatori ed a tutti i tesserati di una società non ammessa di partecipare ad un campionato di livello inferiore, l'unica "tutela" agli stessi garantita risulta essere quella della risoluzione automatica dei propri contratti.

Al di là di ogni valutazione di legittimità di tale previsione normativa, si ritiene estremamente evidente il fatto che essa non sia adeguata a garantire una giusta tutela degli interessi in gioco, in quanto - oltre a privare la società del proprio patrimonio-calciatori - risulta gravemente lesiva anche degli interessi dei lavoratori sportivi e di tutti i tesserati (anche i "giovani") per tale società, i quali si ritrovano improvvisamente "buttati su una strada" (<sup>37</sup>), fatto sul quale dovrebbero

Tale nono comma dell'art. 52 delle N.O.I.F. della F.I.G.C. dispone infatti testualmente che "in caso di non ammissione al campionato di Serie C2, la società potrà essere ammessa ad un campionato regionale della L.N.D., tenuto conto delle disponibilità di organico dei vari Comitati Regionali e purchè adempia alle condizioni previste dal singolo Comitato per l'iscrizione al campionato".

L'art. 110, primo comma, delle NOIF della FIGC, dispone infatti che "nel caso in cui una società non prenda parte al campionato di competenza, o se ne ritiri o ne venga esclusa, o ad essa sia revocata l'affiliazione, i calciatori per la stessa tesserati, salvo casi eccezionali riconosciuti dal Presidente Federale, sono svincolati d'autorità; il provvedimento è pubblicato in comunicato ufficiale delle Leghe Professionistiche o dei Comitati competenti della Lega Nazionale Dilettanti".

In applicazione di tale normativa, la scorsa estate, il Presidente Federale, con provvedimento in data 10 agosto 2005 (pubblicato su Comunicato Ufficiale n. 58/A) – "visto l'art. 110 delle NOIF" – ha deliberato "lo svincolo di autorità dei calciatori tesserati per le seguenti società: Torino calcio s.p.a, A.C. Perugia s.p.a., Salernitana Sport s.p.a., F.C. Sporting Benevento s.r.l., Spal s.p.a, A.C. Imolese s.r.l., Polisportiva Rosetana calcio s.r.l., Vis Pesaro 1898 s.r.l.".

Se è vero che, paradossalmente, in alcuni rari casi, la risoluzione d'autorità del contratto di prestazione sportiva, può costituire un vantaggio per il calciatore che abbia un grande valore tecnico-agonistico e quindi una notevole forza contrattuale, in quanto esso si ritrova "sul mercato" a parametro-zero e può avere la fortuna di ricevere

cominciare a riflettere tutte le associazioni rappresentative degli interessi dei vari professionisti sportivi (ovvero, in particolare, l'A.I.C., l'A.I.A.C. e l'A.Di.Se., quali "sindacati" rispettivamente di calciatori, allenatori, direttori sportivi e segretari di società, nonché l'A.I.A.C.S., ovvero l'associazione degli agenti di calciatori e di società) per garantire una concreta tutela degli interessi dei propri assistiti (<sup>38</sup>).

#### 3. Il "Lodo-Petrucci".

Fino alla stagione 2003-2004, il problema degli effetti di un'eventuale diniego di iscrizione al campionato di una società era stato risolto con l'assegnazione alla società non iscritta della possibilità di iscriversi al campionato dilettantistico di "Eccellenza" (sulla considerazione che la società non iscritta non aveva i requisiti finanziari per partecipare ad un qualsiasi campionato professionistico); successivamente, nella regolamentazione federale relativa alla stagione 2004-2005 (e anche quella relativa all'iscrizione ai campionati 2005-2006) è stata prevista una nuova disciplina (il c.d. "Lodo-Petrucci"), volta a tutelare gli "interessi sportivi e morali del territorio", ovvero gli interessi delle tifoserie locali a non vedersi sottratto lo spettacolo domenicale costituito dalla possibilità di vedere la squadra della propria città disputare il campionato professionistico conquistato sul campo.

Tale Lodo-Petrucci (art. 52, sesto comma, delle N.O.I.F.) dispone che, in caso di mancata ammissione ad un campionato di Serie A, B e C1 di una società con una radicata tradizione sportiva (10 anni di calcio professionistico continuati o 25 complessivi), la F.I.G.C. può riconoscere ad un'altra società della stessa città - sentito il sindaco della stessa e previo versamento di un

proposte di sottoscrizione, da parte di una società di pari o di superiore livello rispetto alla propria, di un contratto con cifre ancora più allettanti di quelle previste dal proprio precedente contratto "risolto", dall'altra parte non si può non prendere atto del fatto che, in genere, il calciatore-medio trova difficoltà a sistemarsi ad un livello tecnico-agonistico ed economico pari a quello che gli era stato garantito dal proprio precedente contratto.

In sostanza, i soggetti tesserati come "professionisti", che fino a qualche giorno prima del diniego di ammissione potevano contare su un contratto di lavoro sportivo pluriennale ancora in essere con la propria società (sui cui proventi avevano verosimilmente organizzato la propria vita personale e familiare), si vedono "risolto" il proprio contratto, con l'effetto di trovarsi "disoccupati" da un giorno all'altro: tale secondo aspetto risulta particolarmente grave in relazione al fatto che - essendo in genere le società non ammesse ai campionati società "piccole", ovvero partecipanti ai campionati professionistici "cadetti" (Serie B e C) - nella maggior parte dei casi i calciatori professionisti che vedono i propri contratti "risolti di diritto", ai sensi dell'art. 110 delle NOIF, non sono dei "nababbi" e non "navigano nell'oro" (mediamente sono degli "onesti mestieranti" da 50.000 euro a stagione, e con una carriera limitata a una durata media di dieci anni); molto spesso, pertanto, tali calciatori hanno fatto affidamento sul proprio contratto pluriennale per contrarre un mutuo per acquistare la casa o per pianificare la propria vita familiare, sicchè la improvvisa risoluzione di tale contratto pluriennale ha spesso conseguenze drammatiche per l'atleta e per la propria famiglia, anche in considerazione del fatto che, nella generale situazione di "congiuntura economica negativa" di tutto il settore del calcio, il calciatore trova serie difficoltà a stipulare un nuovo contratto a cifre corrispondenti a quelle del proprio precedente contratto risolto ai sensi dell'art. 110 delle NOIF.

Dall'altra parte, risulta anche gravemente lesa la posizione dei "giovani", i quali, mentre fino a qualche giorno prima del diniego di ammissione potevano contare su una "crescita" professionale nell'ambito delle "giovanili" della propria società, si ritrovano privi di squadra da un giorno all'altro.

- Il problema in questione, infatti, riguarda tutte le componenti federali, in particolare:
  - a) le istituzioni federali di vertice per la tutela del regolare svolgimento dei campionati, della sacralità del risultato sportivo e della credibilità del sistema-calcio;
  - b) le leghe professionistiche (come associazioni delle società) per la tutela degli interessi economici della loro affiliate:
  - c) le associazioni rappresentative degli atleti (AIC), dei tecnici (AIAC), dei Direttori Sportivi (ADISE) e degli agenti di calciatori e società (AIACS) per la tutela degli interessi dei propri rappresentati alla certezza dei contratti stipulati con le società.

contributo straordinario in favore del Fondo di garanzia per calciatori ed allenatori di calcio - un titolo sportivo inferiore di una sola categoria rispetto a quello di cui era titolare la società non ammessa (<sup>39</sup>).

Tale "Lodo-Petrucci" è stato ampiamente rivisitato nella versione modificata quest'anno con il "varo" del Comunicato Ufficiale 13 giugno 2005, n. 221/A (modifiche agli artt. 16 e 52 delle N.O.I.F.), con una serie di previsioni nuove, volte a regolamentare dettagliatamente la procedura di gara tra le imprese interessate all'assegnazione del titolo sportivo di una categoria inferiore rispetto a quello "espropriato" alla società non iscritta: la graduatoria finale di tale gara viene stilata in base al criterio della maggiore offerta economica (<sup>40</sup>).

Si deve, indiscutibilmente, prendere atto di due fattori oggettivamente positivi apportati dal "Lodo-Petrucci" e dalla sua rivisitazione, ovvero:

- tale normativa ha il grande merito di avere introdotto, per la prima volta, un principio di garanzia giuridica dei c.d. "interessi del territorio": essa ha il fine (estremamente meritevole) di tutelare (quantomeno parzialmente) i c.d. "interessi del territorio" (ovvero di "scindere" i risultati sportivi dai disagi societari, nell'ottica di tutelare i giusti interessi emotivi-sportivi delle tifoserie);
- b) la rivisitazione operata quest'anno ha sicuramente il pregio di avere previsto una disciplina di gara volta a fare incamerare il maggior prezzo possibile per l'assegnazione del titolo sportivo di una categoria inferiore rispetto a quello detenuto dalla società non ammessa.

Deve però necessariamente prendersi atto anche dei fattori negativi del "Lodo-Petrucci": tale normativa, infatti, non può non destare gravi perplessità sotto il profilo della sua legittimità, in quanto - seppur intervenendo per il (meritevole) fine di tutela degli interessi sportivi e morali delle tifoserie locali - non contempla affatto una neanche minima tutela degli interessi economici della società non ammessa al campionato e non prevede per essa alcun "ristoro" per la "espropriazione" definitiva del proprio titolo sportivo e per la successiva assegnazione di esso (a titolo oneroso) ad una nuova società (che, appropriandosi del titolo sportivo, ovvero dell'"avviamento", della società non ammessa, benché ridotto di una categoria, viene ad ottenere un "arricchimento senza

Tale art. 52, sesto comma, delle NOIF dispone che "in caso di non ammissione al campionato di Serie A, B o C1 di una società costituente espressione della tradizione sportiva italiana e con un radicamento nel territorio di appartenenza comprovato da una continuativa partecipazione, anche in serie diverse, ai campionati professionistici di Serie A, B, C1 e C2 negli ultimi dieci anni, ovvero, da una partecipazione per almeno venticinque anni nell'ambito del calcio professionistico, la FIGC, sentito il Sindaco della città interessata, può attribuire, a fronte di un contributo straordinario in favore del Fondo di garanzia per calciatori ed allenatori di calcio, il titolo sportivo inferiore di una categoria rispetto a quello di pertinenza della società non ammessa ad un'altra società, avente sede nella stessa città della società non ammessa, che sia in grado di fornire garanzie di solidità finanziaria e continuità aziendale".

Nella prima versione del Lodo-Petrucci (quella prevista per la stagione 2004-2005), si prevedeva che il "prezzo" del titolo sportivo veniva fissato dalla Federazione e, in caso di una pluralità di offerte, il titolo sportivo sarebbe stato assegnato al "soggetto più meritevole sulla base di una valutazione comparativa che tenga conto dell'affidabilità della compagine sociale, delle garanzie di continuità a aziendale offerte e della solidità organizzativa e finanziaria" (vecchio testo del sesto comma dell'art. 52 richiamato, vigente nella stagione 2004-2005).

Nella seconda versione del Lodo-Petrucci (quella prevista per la stagione 2005-2006), tale disciplina è stata ampiamente rivista, mediante la previsione di una vera e propria gara tra gli interessati a rilevare il titolo sportivo messo all'asta: tale procedura di gara prevede una prima fase (fase di presentazione delle offerte), nella quale gli interessati, oltre a dimostrare il possesso dei requisiti richiesti dalla norma, devono esprimere la propria offerta, ed una eventuale seconda fase (fase di rilancio, che si svolge soltanto qualora la relativa Commissione "ritenga, a suoi insindacabile giudizio, non soddisfacenti gli importi offerti"), nella quale gli interessati sono invitati a presentare offerte migliorative rispetto all'importo massimo offerto nella precedente fase (nuovo testo del sesto comma dell'art. 52 richiamato, vigente dalla stagione 2005-2006).

causa"(<sup>41</sup>)): in tal senso, tale normativa, nella sua configurazione attuale, realizza, inevitabilmente, forme di "sciacallaggio autorizzato" (per di più da parte di soggetti invocati e vestiti come "salvatori della patria"), in quanto consente, a soggetti che vogliano entrare ex novo nel calcio, di acquisire un titolo sportivo di rango professionistico con un esborso relativamente contenuto, a totale discapito della vecchia società esclusa.

#### IV. CONCLUSIONI

Alla luce di tale (migliorabile?!) quadro normativo, deve dunque darsi atto del fatto che, per come è strutturata, l'attuale normativa federale determina:

- a) la possibilità che una società si veda negare l'ammissione al campionato professionistico di competenza per pendenze anche di entità irrisoria o di carattere del tutto irrilevante (come si è visto al par. I), laddove, invece, l'art. 12 della legge n. 91/1981 impone di controllare l'"equilibrio finanziario" delle società (limite oggettivo) ed "al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati" (limite funzionale);
- b) la certezza che la società non ammessa al campionato subisca la espropriazione definitiva del proprio titolo sportivo (con retrocessione in Terza Categoria) e del proprio patrimonio-calciatori (che si ritrovano disoccupati), senza alcun indennizzo per la tale doppia espropriazione;
- c) la possibilità che un titolo sportivo, di una categoria inferiore a quello di cui era titolare la società non ammessa, sia attribuito ad una diversa società (neocostituita) della stessa città (quella che abbia presentato l'offerta economica migliore), con attribuzione dei relativi proventi in favore del Fondo di garanzia per calciatori ed allenatori di calcio.

# 1. Inadeguatezza dell'attuale normativa federale a tutelare gli interessi in gioco.

Una tale disciplina complessiva pone serie perplessità in ordine alla legittimità della stessa, in quanto risulta il frutto di una regolamentazione di interessi volta a tutelare esclusivamente (ma in maniera comunque incompleta) gli interessi sportivi delle tifoserie locali (Lodo-Petrucci), a totale discapito degli interessi economici delle società-aziende non ammesse al campionato, dei loro lavoratori sportivi e dei loro creditori (42).

Ai sensi dell'art. 2041 c.c. (intitolato "azione generale di arricchimento"), "chi, senza una giusta causa, si è arricchito a danno di un'altra persona è tenuto, nei limiti dell'arricchimento, a indennizzare quest'ultima della correlativa diminuzione patrimoniale".

Al momento attuale, su tale sistema normativo pende come una "mannaia" il ricorso presentato dalla Società Spal innanzi al Consiglio di Stato: tale società, non ammessa al campionato di Serie C1 2005-2006, ha portato all'attenzione dei giudici amministrativi non soltanto la questione della illegittimità del provvedimento di diniego di iscrizione al campionato di competenza (come del resto hanno fatto tutte le società non ammesse che hanno presentato ricorso innanzi agli organi giurisdizionali amministrativi), ma anche la questione della illegittimità degli effetti indiretti di tale provvedimento, costituiti dalla espropriazione a zero del proprio titolo sportivo.

Con tale ricorso, la Società ha chiesto, in via subordinata (ovvero, nel caso in cui non venga riconosciuta l'illegittimità del diniego di ammissione al campionato), che le venga riconosciuto il diritto a vedersi restituito il proprio titolo sportivo di Serie C1, oppure a vedersi retribuito dalla FIGC e/o dalla Società assegnataria (la nuova Spal 1907) del proprio titolo sportivo (ridotto di una categoria) il valore effettivo del titolo sportivo espropriato e comunque l'importo corrispondente alla somma eventualmente pagata da tale Società per la attribuzione di tale titolo sportivo.

Una tale declaratoria di illegittimità avrebbe l'effetto, nel caso specifico, di riconoscere alla società la titolarità del titolo sportivo che essa aveva conquistato sul campo (titolo di Serie C1); di conseguenza essa potrebbe determinare alternativamente:

a) o la "reintroduzione" di tale società nell'ambito del relativo campionati federali di Serie C1 per la stagione successiva (2006-2007) (con inevitabile "duplicazione" di società per la città di Ferrara, una - la nuova

Infatti, l'attuale normativa federale vigente determina quanto segue.

1) L'interesse pubblico alla regolarità dei campionati sportivi risulta solo parzialmente tutelato, in quanto – considerando il fatto che il concetto di "regolarità" si deve intendere come "massima garanzia del risultato sancito dal campo di giuoco" (43) – l'attuale Lodo-

Spal - inserita in Serie C2 per Lodo-Petrucci e l'altra - la vecchia Spal - eventualmente riammessa in Serie C1 per sentenza del Consiglio di Stato);

b) oppure il riconoscimento a tale società del diritto al risarcimento dei danni subiti per tale illegittima espropriazione del proprio titolo sportivo, quantificabile in relazione innanzitutto al valore del proprio titolo sportivo (danno emergente) ed eventualmente al valore dei benefici economici non conseguiti con la partecipazione ai campionati successivi (lucro cessante).

Tale eventuale risarcimento danni sarebbe a carico esclusivo della Federazione, in quanto la nuova Spal che, nel frattempo, ha acquisito un titolo sportivo a seguito del Lodo Petrucci sarebbe verosimilmente comunque "coperta" di fronte alle richieste di danni, poiché potrebbe dimostrare di avere acquistato il titolo sportivo direttamente dalla Federazione previo versamento di una somma di denaro ed in piena buona fede (stante la "copertura" costituita per essa, almeno sotto il profilo della colpa giuridica, dal fatto di avere chiesto ed ottenuto l'applicazione di una normativa federale vigente).

Sarà, pertanto, quantomeno "curioso" vedere come i giudici di Palazzo Spada si pronunceranno in ordine a tale questione, che, in caso di eventuale esito positivo, verrebbe a costituire una vera e propria "Bosman delle Società": una decisione di accoglimento avrebbe, infatti, inevitabilmente effetti generali, ovvero non solo sul caso di specie, ma su tutto il sistema, in quanto porrebbe fine all'attuale (criticabile) regolamentazione, gravemente lesiva degli interessi economici delle società (e, conseguentemente, di quelli dei lavoratori e dei creditori delle stesse).

Sotto altro profilo, tale Società potrebbe anche intentare un'azione legale nei confronti della nuova società di Ferrara, costituita nell'agosto 2005 ed ammessa al campionato di Serie C2 in esecuzione del Lodo-Petrucci, per avere assunto questa la denominazione sociale di "SPAL 1907" ovvero la stessa identica denominazione sociale appartenente alla "vecchia" Spal (quella non ammessa al campionato di Serie C1 2005-2006), denominazione sociale (nel quale è riassunto anche tutto il valore storico della vecchia Spal, dato che Spal significa "Società Polisportiva Ars et Labor", mentre 1907 è la data di fondazione della vecchia Spal) anche questa "espropriatata a zero euro", in piena violazione delle norme di diritto commerciale sulla tutela del nome e della denominazione sociale, con il "tacito consenso" della Federazione che, in sede di attribuzione dell'affiliazione e del titolo sportivo alla nuova Spal, non ha rilevato tale (illegittima?) appropriazione della denominazione sociale della vecchia Spal (società tutt'ora esistente).

A prescindere dall'esito di tale questione, si ritiene che sarebbe comunque opportuno che la Federazione ripensasse "spontaneamente" il sistema dell'ammissione ai campionati e della espropriazione e conseguente attribuzione dei titoli sportivi (e delle denominazioni sociali), cosa che eviterebbe il fatto che, come è spesso accaduto in passato (Bosman docet), le maggiori innovazioni al diritto dello sport siano state coattivamente imposte al mondo dello sport dall'esterno (con "sacrosante" decisioni giurisdizionali, quali da ultima l'ordinanza del TAR Lazio n. 2244/2005 richiamata, relativa all'illegittimità di sanzioni disciplinari irrogate per violazione del vincolo di giustizia), anziché essere coscienziosamente assunte in modo spontaneo dal mondo dello sport mediante modifiche ai propri regolamenti.

Tale principio, correttamente espresso dal TAR Lazio con la sentenza n. 4228/2002 citata, costituisce veramente la "norma fondamentale" (la "grund norme" o "grund gesetz" kelseniana) dell'ordinamento sportivo: il fine primario del sistema sportivo deve essere quello di garantire al massimo l'interesse nazional-popolare della "massima conservazione del risultato sportivo espresso dal campo" e quindi l'interesse pubblicistico della "regolarità dei campionati"; nel caso in cui tale principio non risulti garantito, il sistema sportivo viene inevitabilmente a perdere tutta la propria credibilità agli occhi dei suoi "clienti", ovvero del pubblico (da stadio e da "salotto televisivo") che ne è l'unico finanziatore.

Le norme dell'ordinamento sportivo devono, pertanto, essere volte a garantire al massimo il risultato sportivo (laddove maturato in maniera regolare): può essere legittimo giuridicamente e sportivamente prevedere e realizzare la retrocessione di una società se la stessa ha ottenuto un risultato sportivo in maniera irregolare (come nei casi di calcio-scommesse), è invece macroscopicamente illegittimo giuridicamente e sportivamente prevedere e realizzare la retrocessione di una società (e con essa della propria città), soprattutto se di diversi livelli, se la stessa abbia ottenuto un risultato sportivo in maniera regolare (come succede nel caso di società e di città retrocesse di una o più categorie in conseguenza soltanto del diniego di ammissione al campionato della società per carenza dei requisiti contabili): in tal caso, infatti, non viene soltanto sanzionata la società (in maniera tra l'altro macroscopicamente eccessiva), ma viene "ucciso" l'interesse pubblico alla regolarità dei campionati e l'interesse dell'utenza sportiva al mantenimento di quel risultato sportivo (faticosamente conquistato anche con il proprio impercettibile, ma sostanziale, contributo "emotivo" dato in tribuna o addirittura in salotto), che racchiude in sé la "magia" ed il senso stesso di tutto il sistema sportivo; nel

Petrucci si dimostra inadeguato a garantire pienamente tale interesse: infatti, il risultato sportivo guadagnato da una società (ad esempio "conquista" o "mantenimento" del titolo sportivo di Serie A, come era avvenuto rispettivamente per il Torino e per il Messina al termine della stagione 2005-2006) può essere "minato" dalla successiva non ammissione al campionato della stessa (per carenza dei requisiti finanziari); in particolare:

- nella migliore delle ipotesi ovvero nel caso in cui si realizzino i presupposti previsti dal Lodo-Petrucci, con conseguente assegnazione di un titolo sportivo di categoria inferiore (nell'esempio di sopra, un titolo di serie B) ad un'altra società della stessa città il risultato sportivo viene ad essere comunque parzialmente alterato con la retrocessione della "città" nella categoria inferiore (44);
- nella peggiore delle ipotesi (tra l'altro, facilmente verificabile in concreto) ovvero nel caso in cui non si realizzino i presupposti previsti dal Lodo-Petrucci (10 anni di seguito o 25 complessivi nel calcio professionistico, requisiti che, ad esempio, non aveva il Messina, inizialmente non ammesso al campionato di Serie A 2005-2006 da F.I.G.C. e C.O.N.I. e poi riammesso da T.A.R. e Consiglio di Stato) e quindi la società non ammessa non venga sostituita da un'altra della stessa città neanche ad un livello inferiore il risultato sportivo viene ad essere addirittura radicalmente "sconvolto" con la retrocessione della società non ammessa (e della relativa città) addirittura all'ultimo livello dilettantistico (45).
- 2) Il c.d. "interesse del territorio" (ovvero l'interesse emotivo-sportivo della tifoseria locale ad avere una squadra della propria città al livello conquistato sul campo) risulta solo parzialmente tutelato: infatti, l'attuale Lodo-Petrucci si dimostra inadeguato a garantire pienamente tale interesse, in quanto il risultato sportivo guadagnato da una società (ad esempio "conquista" o "mantenimento" del titolo sportivo di Serie A, come era avvenuto rispettivamente per il Torino e per il Messina al termine della stagione 2005-2006) può essere "minato" dalla successiva non ammissione al campionato della stessa (per carenza dei requisiti finanziari), per le stesse ragioni indicate sopra al punto n. 1, in quanto tale interesse viene ad essere comunque "frustrato" o parzialmente (qualora subentri un'altra società ad un livello inferiore, come sopra indicato al punto 1a) o totalmente (qualora non subentri un'altra società, come sopra indicato al punto 1b).
- 3) L'interesse economico-aziendale della società sportiva non ammessa al campionato che si vede "espropriare a zero euro" sia il titolo sportivo, sia il proprio patrimonio calciatori viene ad essere completamente "frustrato" dalla conseguente retrocessione della stessa all'ultimo gradino del calcio dilettantistico, con conseguente inevitabile fallimento della stessa "con zero euro in cassa" (in quanto tutto il proprio patrimonio aziendale, costituito essenzialmente dal titolo sportivo e dal patrimonio-calciatori, viene illegittimamente espropriato).

momento in cui il tifoso dovesse perdere tale senso di "magia emotiva" e capire che il risultato sportivo potrebbe essere radicalmente perduto per ragioni extrasportive, lo stesso non potrebbe che allontanarsi dal fenomeno-calcio e smettere di finanziarlo (con biglietti-stadio e abbonamenti-TV); tale allontanamento determinerebbe inevitabilmente il collasso e la morte del sistema-calcio, che si nutre di passione e di flussi finanziari apportati proprio dal tifoso.

I tifosi del Torino hanno festeggiato per giorni la Serie A duramente conquistata al termine di un campionato di Serie B di 42 giornate, con l'epilogo del doppio-spareggio vinto con il Perugia e, come se fosse stato tutto un sogno, si sono ritrovati "sprofondati" nuovamente in Serie B, a causa della non ammissione al campionato del "vecchio" Torino.

Si immagini che cosa sarebbe potuto succedere, qualora i giudici amministrativi non avessero riammesso in Serie A il Messina, se tale società fosse stata retrocessa di ben nove livelli, con totale "disillusione" della gioia della tifoseria locale che, sul campo, non solo aveva mantenuto il titolo sportivo di serie A, ma si era addirittura qualificata in Coppa UEFA (chi avrebbe mai avuto più l'ardire di andare a costruire un "ponte sullo Stretto" di fronte a questa gente giustamente "inferocita"..?..).

34

- 4) L'interesse economico-professionale a prestare la propria attività lavorativa da parte dei dipendenti sportivi (calciatori e tecnici) della società non ammessa, aventi con la stessa contratti di prestazione sportiva pluriennali, viene radicalmente frustrato per la risoluzione automatica di tali contratti in conseguenza del diniego di ammissione al campionato (così come risulta frustrato l'interesse dei "giovani" tesserati per la stessa ad esprimere la propria personalità ludico-agonistica mediante la crescita sportiva in tale società).
- 5) L'interesse economico dei creditori della società non ammessa a recuperare (almeno parte de) i propri crediti risulta radicalmente frustrato, per il fatto che la società è inevitabilmente destinata a fallire "con zero euro in cassa", avendo definitivamente perduto la propria capacità di produzione economica (determinata dalla titolarità del titolo sportivo) e avendo essa subito l'espropriazione a zero euro di tutto il proprio patrimonio aziendale (titolo sportivo e patrimonio calciatori).

Ora, se tale disciplina trova evidentemente il proprio (presumibile) presupposto nell'appartenenza del titolo sportivo alla Federazione, anziché alla società che se lo è conquistato sul campo, un tale presupposto non può non essere messo in forte discussione, specialmente in tempi quali quelli attuali, in cui le società sportive non rappresentano più (come una volta) il "giochino" o il passatempo di alcuni "ricchi scemi", ma costituiscono delle società di capitali (come imposto dall'art. 10 della legge n. 91/1981, sin dalla sua emanazione (46)), alle quali da quasi dieci anni è stata riconosciuta la possibilità di perseguire uno scopo di lucro (ai sensi delle modifiche apportate alla legge n. 91/1981 con la legge n. 586/1996 (47)), società nelle quali i vari soci e azionisti investono ingenti capitali e che trovano la misura della propria capacità di produzione economica nel livello di campionato al quale partecipano, ovvero esclusivamente nel proprio titolo sportivo.

In tale moderno contesto socio-economico, in cui il sistema-calcio complessivo ha acquisito i caratteri di un sistema economico di interesse nazionale, si ritiene, infatti, che non sia più possibile continuare a "vestire" questo sistema con soluzioni normative macroscopicamente inadeguate rispetto alla crescita dello stesso, con normative che (forse) potevano essere idonee a "vestire" tale sistema una volta, quando esso aveva delle dimensioni economiche di un "sistema-bambino", e non certo al giorno d'oggi, in cui il sistema-calcio è diventato (sotto il profilo degli interessi economici) un "incredibile-Hulk" (anche se gravemente malato).

Di conseguenza, ad oggi, non è più pensabile continuare a ragionare sul (falso) presupposto in base al quale il titolo sportivo appartiene alla Federazione, anziché alla società che lo ha conquistato sul campo, e prevedere norme quali:

- a) la possibilità, per una società, di non essere ammessa al campionato per posizioni debitorie di scarso rilievo;
- b) il divieto di cessione a titolo oneroso del titolo sportivo;

L'art. 10, primo comma, dispone, infatti, che "possono stipulare contratti con atleti professionisti solo società

sportive costituite nella forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata".

La possibilità per le società sportive di perseguire uno scopo di lucro è stata introdotta nel 1996, con le modificazioni apportate all'art. 10 della legge n. 91/1981 dalla legge n. 586/1996: tale norma ha, infatti, soppresso il vecchio secondo comma - che imponeva l'integrale reinvestimento degli utili ("l'atto costitutivo deve prevedere che gli utili siano interamente reinvestiti nella società per il perseguimento esclusivo dell'attività sportiva") - ed ha introdotto il nuovo quarto comma, che impone il reinvestimento degli utili soltanto nella misura del 10% del totale ("l'atto costitutivo deve prevedere che una quota parte degli utili, non inferiore al 10%, sia destinata a scuole giovanili di addestramento e di formazione tecnico-sportiva").

35

- c) la espropriazione definitiva, senza alcun indennizzo, del titolo sportivo in caso di non ammissione al campionato;
- d) la conseguente risoluzione di tutti i contratti di lavoro sportivo stipulati dalla società non ammessa al campionato;
- e) l'assegnazione di un titolo di categoria inferiore ad altra società neocostituita previo pagamento di una somma di denaro al fondo di garanzia federale.

Infatti - se, da una parte, si può discutere sul valore commerciale costituito dal patrimonio-calciatori (proprio perché, a seguito della sentenza-Bosman, le società hanno perso ogni diritto sui "cartellini" dei propri calciatori, che sono diventati dei lavoratori subordinati veri e propri, con un valore economico che diventa pari a zero al momento della scadenza dei relativi contratti di prestazione sportiva) (48) - dall'altra parte, risulta indiscutibile ed oggettivo il fatto che il titolo sportivo, anche alla luce di quanto evidenziato dalla giurisprudenza sopra richiamata e delle considerazioni sopra esposte, non può non essere riconosciuto come un bene dotato di un proprio rilevante valore economico-commerciale: ne consegue che, a quanto si ritiene, la ingiustificata "espropriazione a zero euro" dello stesso da parte della Federazione difficilmente potrà "scampare" alla declaratoria di illegittimità da parte dei giudici amministrativi.

# 2. Proposta di modifica dell'attuale "sistema" per garantire tutti gli interessi in gioco.

A questo punto, dunque, risulta necessario - al fine di adeguare un sistema oggi anacronistico rispetto alla realtà dei tempi e delle cose dei nostri giorni - ripensare tale sistema e fornire dei correttivi adeguati secondo i normali principi di "ragionevolezza" (principio immanente in qualsiasi ordinamento di diritto) e di "buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa" (art. 97 Cost.), ovvero di quell'azione amministrativa che la F.I.G.C. svolge nell'organizzare i campionati di calcio, proprio al fine di garantirne quella "regolarità", che costituisce un interesse pubblico di carattere nazional-popolare.

In base a tali principi l'azione della Amministrazione deve essere improntata ad un'ottica di massima soddisfazione dell'interesse pubblico (regolarità dei campionati e tutela degli "interessi del territorio") compatibilmente con la massima tutela possibile degli interessi privati (di società, di lavoratori sportivi e di creditori delle società) in gioco.

A tale riguardo, con il presente articolo, si intende "suggerire" la seguente soluzione: l'introduzione di un "nuovo Lodo-Petrucci" che - facendo "tesoro" sia dell'"idea" dallo stesso introdotta (ovvero la tutela dei c.d. "interessi del territorio", che nel sistema sportivo rappresentano un elemento imprescindibile), sia dell'esperienza giurisprudenziale di questi ultimi anni, sia delle riflessioni sopra esplicate - garantisca a pieno (e non solo in maniera parziale, come è oggi) la tutela degli interessi sportivi (regolarità campionati e "interessi del territorio") e, accanto ad essi, salvaguardi, per quanto possibile, anche gli interessi economici "in ballo" (di società, lavoratori e creditori).

Con sentenza 15 dicembre 1995, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in accoglimento del ricorso proposto dal calciatore Bosman, ha sancito due principi-cardine dell'ordinamento sportivo attuale, ovvero l'illegittimità (per violazione del principio della libera circolazione dei lavoratori nell'Unione Europea, sancito dall'art. 48 del Trattata U.E.):

a) sia delle norme dei regolamenti federali che prevedevano che le società avevano diritto al pagamento di una c.d. "indennità di preparazione e di promozione" per la cessione di un proprio calciatore il cui contratto di prestazione sportiva fosse scaduto;

b) sia delle norme federali che prevedevano limiti di tesseramento e di utilizzazione di atleti comunitari.

In particolare, la soluzione che si prospetta è la seguente.

In caso di diniego di ammissione di una società a qualsiasi campionato professionistico (A, B, C1 e, nella nuova soluzione, anche C2) per carenza dei requisiti finanziari (il cui controllo dovrà essere "sostanziale" e non meramente formale, come chiarito nel par. II) o in caso di eventuale "stato di insolvenza" di una società dichiarato giudizialmente prima del momento dell'emanazione di tutte le decisioni del Consiglio Federale in materia di ammissione ai campionati:

- tutta l'"azienda sportiva" (non più solo il titolo sportivo "ridotto" di una categoria) comprensiva di beni materiali (immobili adibiti a sede, stadio o centro sportivo in
  proprietà, trofei ecc.) e immateriali (ovvero, in primis, lo stesso titolo sportivo
  conquistato sul campo non più "ridotto" di una categoria, il patrimonio calciatori, la
  denominazione sociale, il marchio e i coloro sociali, nonché tutti gli "asset" derivanti da
  contratti in essere, quali concessione pluriennale dello stadio, della sede e del centro
  sportivo, contratti di sponsorizzazione, contratti relativi ai diritti radiotelevisivi ecc.) di ogni società non ammessa al campionato o dichiarata in stato di insolvenza, dovrà
  essere posta all'asta con le stesse modalità (e la stessa tempistica) attualmente previste
  dal Lodo-Petrucci (prima fase ed eventuale fase di rilancio) tra soggetti interessati a
  "fare calcio" nella città della società non ammessa;
- b) l'introito di tale vendita all'asta spetterà integralmente alla (vecchia) società non ammessa (e non più al Fondo di garanzia federale);
- c) l'azienda sportiva dovrà comunque essere assegnata ad un nuovo proprietario (che non potrà assolutamente essere il proprietario della vecchia società o un soggetto allo stesso legato); in particolare l'asta dovrà essere strutturata in modo da facilitare tale cessione:
  - c1) alla prima asta, il prezzo-base sarà fissato sulla base di parametri oggettivi previamente previsti in via generale (49);
  - c2) nel caso in cui l'asta dovesse andare "deserta" (nel senso che nessuno abbia offerto neanche il "prezzo-base-d'asta" fissato) in prima seduta, la stessa sarà ripetuta, in seconda-battuta, con la fissazione di un prezzo-base inferiore a quello della prima seduta (prezzo stabilito sulla base di una percentuale, in ipotesi il 50%, originariamente fissata in via generale sul prezzo della prima-battuta);
  - c3) in caso di ulteriore esito negativo, la stessa sarà ripetuta, in terza ed ultima battuta, con prezzo-base inferiore a quello della seconda seduta (prezzo stabilito sulla base di una percentuale, in ipotesi il 33%, originariamente fissata in via generale sul prezzo della prima-battuta);

La determinazione del quantum oggettivo del valore dell'azienda sportiva di una società di calcio dovrebbe essere oggetto di uno studio dettagliato.

In linea generale, si dovrebbe comunque assumere che tale valore costituisce la somma di tutti i vari elementi dell'azienda sportiva sopra indicata, per cui dovrebbe essere fatto uno studio relativo alla determinazione del valore oggettivo di tali singoli elementi; in particolare - mentre la determinazione del valore di elementi materiali (quali i beni immobili) non dovrebbe creare particolari problemi - per quanto riguarda gli elementi immateriali e più strettamente "tecnico-sportivi" dell'azienda, si dovrebbero stabilire dei criteri che permettano di "oggettivizzare", mediante parametri, tali valori, in particolare:

a) il valore del titolo sportivo (così come quello di elementi quali denominazione sociale e marchio) dovrebbe essere parametrato, in primo luogo, alla categoria corrispondente allo stesso (A, B, C1, C2) e, in secondo luogo, a tutta una serie di altri elementi, quali bacino d'utenza (popolazione città) ed altri elementi sintomatici dell'interesse per la squadra da parte del proprio bacino (dati di presenze allo stadio, nonché dati di "ascolto" televisivo relativi ai dieci anni precedenti);

b) il valore del patrimonio-calciatori dovrebbe corrispondere alla somma dei valori oggettivi di tutti i singoli calciatori sotto-contratto (il cui valore dovrebbe essere calcolato in base ai criteri a suo tempo dettati dall'art. 16 della legge n. 91/1981 per il calcolo del "parametro", ovvero "in relazione all'età dell'atleta, alla durata ed al contenuto patrimoniale del rapporto con la società").

In tal modo, si potrebbe calcolare il valore oggettivo dell'azienda sportiva di una società non ammessa al campionato (necessario per determinare il prezzo-base-d'asta fissato alla prima battuta) in tempi estremamente ristretti, mediante il calcolo di tutta una serie di parametri e la somma degli stessi.

- d) solo in caso di eventuale esito negativo dell'asta, tutta l'azienda sportiva della società non ammessa sarà attribuita al relativo Comune, il quale dovrà versare alla società un "prezzo-parametro" previamente stabilito, in via generale, sulla base del prezzo-base fissato per la terza battuta di asta;
- e) solo nel caso in cui il Comune si rifiuti di rilevare tale azienda sportiva, la relativa società sarà definitivamente estromessa dai campionati professionistici (con conseguente risoluzione di tutti i contratti di lavoro sportivo stipulati con atleti e tecnici) e sarà assegnata al Campionato Interregionale di Serie D;
- f) solo nel caso in cui la Società non abbia neanche i requisiti finanziari prescritti per l'iscrizione al campionato di Serie D, la stessa sarà retrocessa nel campionato di Eccellenza (o nel campionato dilettantistico per la quale essa presenti i requisiti finanziari) (<sup>50</sup>).

La presente proposta prevede una serie di elementi diversi da quelli attualmente vigenti, ovvero:

- a) verrebbero poste sulle stesso piano le situazioni di "mancata ammissione al campionato" e di "declaratoria giudiziale dello stato di insolvenza", che costituiscono il presupposto-base per l'instaurazione della vendita all'asta dell'azienda sportiva della società non ammessa o in stato di insolvenza, laddove, invece, allo stato attuale, vi è una è una disparitaria distinzione tra le due posizioni, con un paradossale favor legis nel caso (più grave sotto il profilo commerciale) di declaratoria giudiziale di insolvenza (caso in cui lo stesso titolo sportivo, per la stessa categoria, della società in insolvenza viene assegnato a colui che rilevi l'intera azienda sportiva) rispetto al caso (meno grave sotto il profilo commerciale) di non ammissione al campionato (caso in cui un titolo sportivo per una categoria inferiore, rispetto a quello della società non ammessa, viene assegnato a colui che se lo "aggiudichi" all'asta e la relativa cifra pagata viene assegnata al Fondo di garanzia per calciatori ed allenatori, anziché alla società non ammessa o insolvente);
- b) la nuova normativa riguarderebbe tutte le società aventi titolo a partecipare a qualsiasi campionato professionistico (A, B, C1 e anche C2), laddove oggi il Lodo-Petrucci è possibile solo per le società di Serie A, B e C1 (non per quelle di C2): ciò in quanto la garanzia di continuità sportiva deve esistere a tutti i livelli professionistici (con ciò si eviterebbe, inoltre, il paradosso per cui, ad oggi, la società non ammessa in Serie A, B e C1 retrocede in Terza Categoria, mentre quella non ammessa in C2 retrocede in Eccellenza);
- c) si prescinderebbe comunque dal requisito (attualmente previsto dal Lodo-Petrucci) della necessaria militanza per oltre 10 anni consecutivi o 25 anni complessivi nei campionati professionistici (requisito la cui esistenza avrebbe precluso alla città di Messina, se la società non fosse stata poi riammessa al campionato di Serie A da TAR Lazio e Consiglio di Stato, di usufruire del Lodo-Petrucci e di iscrivere una società nuova almeno in Serie B): ciò in quanto la garanzia di continuità sportiva deve esistere a tutti i livelli (a prescindere dalla tradizione sportiva);
- d) nel caso in cui si realizzasse uno dei due presupposti-base (non ammissione o stato di insolvenza), si avrebbe luogo ad un'asta per la vendita di tutta l'azienda sportiva (anche patrimonio-calciatori, denominazione sociale e marchio) e non solo del titolo sportivo della società non ammessa o insolvente: ciò al fine di evitare sia la risoluzione automatica di tutti i contratti di calciatori e di tecnici, sia il "malcostume", normalmente posto in essere attualmente dalle società subentrate per Lodo-Petrucci (e non sanzionato dalla Federazione), di appropriarsi della denominazione sociale e del marchio (oltre che dei colori sociali) della società non ammessa;
- e) il titolo sportivo che verrebbe venduto sarebbe sempre quello della società non ammessa o insolvente, ovvero quello che consente la partecipazione allo stesso campionato, e non ad un campionato inferiore, cui essa avrebbe potuto partecipare (come è invece oggi previsto dal Lodo-Petrucci), ciò in quanto deve essere sempre garantita la continuità sportiva;
- f) tutti i proventi di tale cessione spetterebbero alla società non ammessa o dichiarata insolvente, in modo da potere soddisfare, quanto meno in parte, i creditori della stessa, destinata matematicamente a fallire, ma almeno con qualche euro "in cassa" (laddove oggi, la società è destinata a fallire con zero euro in cassa);
- g) si cerca comunque di garantire la vendita dell'azienda sportiva e la massimizzazione del prezzo (con un'asta in tre battute a prezzi-base decrescenti e, eventualmente, la successiva acquisizione da parte del Comune):
- h) si garantirebbe comunque che i calciatori tesserati con la società non ammessa o dichiarata in stato di insolvenza mantengano i loro contratti di lavoro, che sarebbero ceduti alla nuova società subentrante;
- i) la risoluzione di tutti i contratti di lavoro si verificherebbe solo nel caso (estremo) in cui l'asta vada deserta ed il Comune non rilevi l'azienda sportiva;

In tale modo si dovrebbe garantire una migliore tutela degli interessi in gioco.

- 1) L'interesse pubblico alla regolarità dei campionati sportivi non sarebbe più radicalmente o parzialmente frustrato (cfr. sopra par. 1a e 1b), ma risulterebbe integralmente tutelato, in quanto, in base al "nuovo Lodo-Petrucci", il titolo sportivo messo all'asta sarebbe un titolo di eguale livello rispetto a quello detenuto dalla società non ammessa al campionato (e non un titolo di un livello inferiore, come è oggi): tale soluzione dovrebbe garantire sempre e comunque, e soprattutto pienamente, tale interesse, in quanto il risultato sportivo guadagnato da una società (ad esempio "conquista" o "mantenimento" del titolo sportivo di Serie A, come era avvenuto rispettivamente per il Torino e per il Messina al termine della stagione 2005-2006) non potrebbe più essere "minato" dalla successiva non ammissione al campionato della stessa (per carenza dei requisiti finanziari); infatti, l'intera "azienda sportiva" della stessa (ovvero il patrimonio calciatori, il titolo sportivo, la denominazione sociale ed il marchio) continuerebbe ad esistere ("liberata" dai debiti dell'azienda-società) e garantirebbe la continuità sportiva della società precedente allo stesso livello agonistico (un nuovo Torino avrebbe rilevato tutta l'azienda sportiva del vecchio Torino ed avrebbe partecipato al campionato di Serie A, conquistato sul campo dalla precedente gestione, anziché al campionato di Serie B, come sta avvenendo in base all'attuale Lodo-Petrucci); ciò garantirebbe a pieno la "regolarità dei campionati", costituita dal necessario rispetto della "sacralità del risultato espresso dal campo di gioco" (sacralità che è la prima espressione della "credibilità" del sistema calcio).
  - 2) Il c.d. "interesse del territorio" (ovvero l'interesse emotivo-sportivo della tifoseria locale ad avere una squadra della propria città al livello conquistato sul campo) non sarebbe più radicalmente o parzialmente frustrato, come è oggi (cfr. sopra rispettivamente punti nn. 1a e 1b), ma sarebbe pienamente tutelato, in quanto il "nuovo Lodo-Petrucci" dovrebbe garantire pienamente tale interesse (il risultato sportivo guadagnato da una società e da una città non potrebbe più essere "minato" dalla successiva non ammissione al campionato della società, per le stesse ragioni indicate al capoverso precedente).
  - 3) L'interesse economico della società sportiva non ammessa al campionato (che, ad oggi, si vede "espropriare a zero euro" sia il titolo sportivo, sia il proprio patrimonio calciatori) non sarebbe più completamente frustrato dalla conseguente retrocessione della stessa all'ultimo
  - si garantirebbe che comunque la stessa non retrocederà oltre il campionato di Serie D (distante rispettivamente quattro, tre, due o una categoria dai campionati di Serie A, B, C1 e C2) o, al massimo, oltre il campionato di "Eccellenza", laddove invece, ad oggi, qualora non vi siano i presupposti o non vada a buon fine la procedura del Lodo-Petrucci, la città vede retrocedere la propria squadra fino in Terza Categoria (distante ben cinque categorie dal campionato di Serie D); è chiaro che, in tale ipotesi, il Comitato Interregionale, quale soggetto organizzatore della Serie D, non dovrà neanche prevedere un'evoluzione degli organici per garantire che vi possa trovare posto la società non ammessa ad un campionato professionistico o dichiarata insolvente e la cui procedura del "nuovo Lodo-Petrucci" non sia andata a buon fine, in quanto il posto per essa si creerà da sé, dato che tale società avrà, nel frattempo, lasciato un posto libero nei campionati superiori, colmato con i relativi ripescaggi a "cascata"; ne consegue che il posto in Serie D, da attribuire alla società non ammessa ad un campionato professionistico si libererebbe automaticamente proprio per l'effetto di tale non ammissione.

La soluzione normativa proposta avrebbe, infine, anche l'effetto (non da poco) di eliminare (o comunque drasticamente ridurre) il "tourbillon" di "ricorsi contro", ovvero di ricorsi proposti da alcune società contro l'ammissione di altre (quelli di cui si è trattato alla nota n. 14): ciò in quanto l'eventuale non ammissione di una società (oggetto di richiesta di tali "ricorsi contro") non determinerebbe alcun "vuoto" di organico in un dato campionato (al quale aspira di essere ripescata la società che propone un "ricorso contro"), in quanto tale "vuoto" verrebbe, nella maggior parte dei casi, "colmato" dalla nuova società neocostituita nella stessa città di quella non ammessa (proprio perché la nuova società subentrerebbe a quella non ammessa allo stesso livello agonistico, e non ad un livello inferiore, come viene invece previsto dall'attuale Lodo Petrucci).

gradino del calcio dilettantistico, con conseguente inevitabile fallimento della stessa "con zero euro in cassa", ma sarebbe (quantomeno parzialmente) tutelato dalla vendita al massimo prezzo possibile (a seguito della relativa asta) di tutta la propria azienda sportiva e dal conseguente "incameramento" dei relativi proventi.

- 4) L'interesse a prestare la propria attività lavorativa da parte dei dipendenti sportivi (calciatori e tecnici) della società non ammessa, aventi con la stessa contratti di prestazione sportiva pluriennali, non sarebbe più radicalmente frustrato per la risoluzione automatica di tali contratti in conseguenza del diniego di ammissione al campionato (così come non risulterebbe più frustrato l'interesse dei "giovani" tesserati per la stessa ad esprimere la propria personalità ludico-agonistica mediante la crescita sportiva in tale società), in quanto tutti i tesserati della società non ammessa (e tutti i relativi contratti) passerebbero automaticamente (all'interno della cessione dell'azienda sportiva) alla nuova società che abbia acquisito l'azienda della precedente gestione (rimanendo allo stesso livello agonistico).
- 5) L'interesse dei creditori della società non ammessa (a recuperare i propri crediti) non risulterebbe più radicalmente frustrato come è oggi (dato che la società è inevitabilmente destinata a fallire con zero euro in cassa, avendo definitivamente perduto la propria capacità di produzione economica, determinata dalla titolarità del titolo sportivo, e avendo essa subito l'espropriazione a zero euro di tutto il proprio patrimonio aziendale-sportivo), ma sarebbe (quantomeno parzialmente) tutelato dalla presenza in cassa della liquidità derivante dalla vendita al massimo prezzo possibile (a seguito della relativa asta) di tutta la propria azienda sportiva.

Alla luce di tutte le considerazioni espresse (senza avere ovviamente la pretesa di avere trovato la "chiave di volta" per la soluzione di tutti i problemi relativi ai temi trattati, ma con la coscienza di avere prospettato "soluzioni alternative" sulle quali sarebbe auspicabile una riflessione), si ritiene che sarebbe comunque certamente opportuno discutere ed approfondire, in sede federale, quello che, ad oggi (come confermatoci dalle "temperature" di queste ultime tre "estati roventi" di "campionati giudiziari"), è diventato "il problema" (e non più solo "un problema") del calcio italiano (e di tutte le sue componenti, non solo delle società, ma anche degli atleti e dei tecnici): a tale scopo, potrebbe essere utile nominare una Commissione di giuristi per la modifica del Lodo-Petrucci, che si ponga tutti i "sotto-problemi" e li approfondisca - anche considerando normative di altre federazioni estere e non solo di calcio - al fine di emanare un'adeguata normativa federale che garantisca tutti gli interessi, non solo sportivi, ma anche economici, sviluppatisi nel settore.

#### **ENRICO LUBRANO**

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

#### **SOMMARIO**

# INTRODUZIONE.

#### I. IL PROBLEMA DELLA PREGIUDIZIALE SPORTIVA.

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

# II. IL PROBLEMA DELLA LEGITTIMITÀ DELLA PREGIUDIZIALE SPORTIVA.

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

# **CONCLUSIONI.**

#### INTRODUZIONE.

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

In particolare, tale legge ha sancito:

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

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

Art. 1, secondo comma, della legge n. 280/2003: "I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della

Repubblica di situazioni giuridiche soggettive, connesse con l'ordinamento sportivo".

delle questioni giuridicamente irrilevanti (come tali, riservate alla giustizia sportiva), ravvisando una presunta irrilevanza nelle questioni tecniche (lett. a) e nelle questioni disciplinari (lett. b): tale presunta irrilevanza è stata già "smentita" dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha riconosciuto, anche dopo la legge n. 280/2003 (come, del resto, era già pacifico prima di essa), che anche sanzioni disciplinari - di carattere pecuniario (TAR Lazio, Sez. III Ter, ord. n. 4332/2004: Cottu / UNIRE), di carattere temporaneamente interdittivo (TAR Lazio, Sez. III Ter, sent. n.

Con l'art. 2 della legge n. 280/2003, il legislatore ha anche cercato di individuare, in via generale, la sfera

<sup>2801/2005:</sup> Guardiola / FIGC; idem, sent. 1 dicembre 2005, n. 13616: Matteis / FIGC; idem, ord. 22 agosto 2006, n. 4666: Moggi / FIGC; idem, ord. 22 agosto 2006, n. 4671: Giraudo / FIGC) e di irrogazione di penalizzazioni in classifica (TAR Lazio, Sez. III Ter, ord. n. 2244/2005: Cosenza 1914 / FIGC; idem, sent. 28 agosto 2006, n. 7331: Trapani / FIGC) - laddove abbiano come destinatari soggetti che svolgono l'attività agonistica a livello professionistico (anche a livello sostanziale, pur essendo formalmente inquadrati dalle rispettive federazioni come atleti dilettanti o società non professionistiche), assumono una potenziale rilevanza giuridica, in quanto lesive di interessi economicamente rilevanti, e, di conseguenza, possono essere impugnate di fronte alla giustizia statale.

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

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

\_\_\_\_

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

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

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

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

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

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

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

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".

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

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

- a) "ritenuto che, a tutto concedere, nella materia de qua, ove non ravvisabile il difetto assoluto del giudice statale, sussisterebbe comunque, in via residuale, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo secondo quanto stabilito dall'art. 3 del D.L. n. 220/2003, come convertito dalla legge n. 280/2003, con competenza funzionale inderogabile di questo Tribunale" (TAR Lazio, Sezione Terza Ter, decreto presidenziale dott. Corsaro emanato in data 12 agosto 2005");
- b) "il dato letterale della norma stabilisce che, per ogni altra controversia rispetto a quelle riservate agli organi di giustizia sportiva nell'art. 2, è competente in via esclusiva il giudice amministrativo; ...si rileva infine che anche la dottrina – sia pure da un diverso punto di vista – non ha mancato di rilevare come l'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva in questa materia risponda ad esigenze di economia processuale e razionalità della materia; .... appare artificiosa una costruzione volta a ritagliare un margine di intervento del giudice ordinario rispetto a controversie che, avendo sostanzialmente ad oggetto atti degli organi della federazione e a prescindere dalla violazione che detti atti facciano di diritti soggettivi o interessi legittimi, il legislatore ha voluto attribuire alla giurisdizione amministrativa esclusiva, alla quale i ricorrenti avrebbero quindi potuto/dovuto denunciare gli stessi profili di merito sollevati in questa sede, tenuto conto che la condotta antigiuridica 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 relativa 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).

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

L'attribuzione della competenza territoriale al T.A.R. Lazio costituisce il frutto di una scelta ben precisa del legislatore, che trova la propria ratio nel fatto che la sede del CONI e delle varie federazioni è proprio a Roma: tale scelta è, del resto, in linea con quanto già disposto dal legislatore in materia di impugnazione dei provvedimenti emanati dalle Autorità Amministrative Indipendenti, in particolare con riferimento all'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato ed all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Indicativa, sotto tale profilo, è la precisazione costituita dall'inciso "anche per l'emanazione delle misure cautelari", volta ad evitare, anche nella fase cautelare, un aggiramento della norma attributiva della competenza territoriale.

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

#### I. IL PROBLEMA DELLA PREGIUDIZIALE SPORTIVA.

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

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

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

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

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

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

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

-

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

6

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

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

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

a) VIOLA L., L'arbitrato nei confronti della pubblica amministrazione, in Nuove Voci del Diritto, Ed. La Tribuna: a pagg. 76-77 di tale testo l'Autore evidenzia come "a questo punto, rimane solo da tirare le file del discorso e rilevare come, da quanto richiamato negli ultimi tre paragrafi, emerga un quadro complessivo che riporta alla competenza arbitrale tutte le controversie relative a posizioni giuridico soggettive di diritto soggettivo, originariamente attribuite alla competenza dell'AGO o del giudice amministrativo; rimangono, pertanto, escluse, dalla compromettibilità in arbitri, le sole controversie relative a posizioni soggettive di interesse legittimo, ancora oggi sottratte all'estrinsecazione della competenza arbitrale".

b) POTO D., L'arbitrato nel nuovo processo amministrativo, in www.agataavvocati.it: a tale proposito l'Autore conferma quanto segue. "Ora è dunque consentito devolvere ad arbitrato rituale le controversie in materia di diritti soggettivi, nelle quali almeno una delle parti sia una pubblica amministrazione e che sarebbero attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo; in precedenza, ossia prima dell'entrata in vigore della legge n., 205/2000, la materia inerente ai rapporti tra l'arbitrato di diritto comune e le controversie amministrative era ricompresa entro un settore delimitato da ... impossibilità di compromettere in arbitri le controversie aventi ad oggetto posizioni soggettive di interesse legittimo, connesse all'esercizio di un pubblico potere, in ragione del fatto che gli artt. 806-808 c.p.c. consentono l'arbitrato soltanto per le controversie che possono formare oggetto di transazione, quindi, in base all'art. 1966 c.c., solo quelle relative a diritti disponibili; ... la riforma dettata dall'art. 6 della legge n. 205/2000 conferma l'impossibilità di devolvere ad arbitri le controversie aventi ad oggetto interessi legittimi. ... In definitiva, la sintesi che sembra più pienamente emergere dall'insieme di dati normativi è che, essendo possibile deferire agli arbitri soltanto questioni relative a diritti soggettivi, tali questioni sono quelle che concernono il risarcimento del danno o altri diritti patrimoniali consequenziali. Questo implica che la definizione della controversia devoluta ad arbitri presupponga sempre la definizione di altra questione, relativa alla legittimità del provvedimento amministrativo, la quale, avendo ad oggetto la lamentata lesione dell'interesse legittimo, rimane nella sfera di competenza del giudice amministrativo".

c) NICODEMO S., Arbitrato e giurisdizione amministrativa in una recente pronuncia del Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. V, n. 3655/2003), sul sito www.experta.it: tale Autore evidenzia come, anche e soprattutto dopo la legge n. 205/2000, non vi siano più dubbi sul fatto che "la norma conferma l'impostazione che esclude la devolvibilità ad arbitri di controversie in cui siano coinvolti interessi legittimi".

d) VENEZIANO S., Arbitrato e giurisdizione amministrativa, in sito www.giustizia-amministrativa.it; anche tale Autore ribadisce che "l'espressa previsione della possibilità di devolvere ad arbitri la soluzione di controversie aventi ad oggetto diritti soggettivi appare, infatti, preclusiva dei tentativi operati dalla dottrina

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

- stante il loro collegamento funzionale al miglior perseguimento dell'interesse pubblico cui sono subordinati, non è configurabile la facoltà del titolare di essi di rinunciare alla tutela giurisdizionale degli stessi mediante devoluzione delle relative controversie a collegi arbitrali;
- c) (Sintesi) di conseguenza, trattandosi di questioni attinenti a interessi legittimi e non essendo gli stessi devolvibili in arbitrato, le relative decisioni della Camera di Conciliazione non potevano essere qualificate come lodi arbitrali (a meno di non ritenerle nulle per essersi pronunciate su materia non arbitrabile).

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

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

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

- Nello stesso senso si è posta anche tutta la giurisprudenza, precedente e successiva alla legge n. 205/2000: tra le tante si vedano le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione Sesta, nn. 1052/2004 e n. 3655/2003; in particolare:
- a) la sentenza n. 1052/2004 ha evidenziato che "l'arbitrato è ammissibile in relazione alle controversie relative a diritti soggettivi; nel caso di specie sono dedotti vizi di legittimità di un atto di pianificazione territoriale, sicchè, anche nell'ambito della giurisdizione esclusiva di cui all'art. 34, D.Lgs. n. 80/1998, la controversia investe interessi legittimi e non è compromettibile in arbitri (art. 6 legge n. 205/2000)";
- b) con la sentenza n. 3655/2003, i giudici di Palazzo Spada hanno ribadito che "oggetto del giudizio arbitrale possono essere solo le controversie che, per loro natura, se proposte innanzi al giudice amministrativo consentono di essere apprezzate non soltanto sotto il loro profilo formale, ma nella loro intrinseca portata sostanziale: queste controversie, in base alla riforma introdotta dalla legge n. 205/2000, sono quelle di natura risarcitoria, vale a dire volte ad ottenere il risarcimento del danno conseguente all'illegittimo esercizio della funzione amministrativa ... la controversia suscettibile di essere compromessa per arbitri, dunque, è solo quella che, a seguito dell'accertato illegittimo esercizio della funzione, ha ad oggetto il danno patrimoniale che il relativo titolare assume di avere subito; del pari compromettibili per arbitri sono solo le pretese patrimoniale nascenti, come nella specie, da un titolo di cui non viene contestata la legittimità, ma se ne pretende una corretta esecuzione... ne consegue allora che il lodo è alternativo alla pronuncia che spetterebbe altrimenti al giudice amministrativo di adottare al fine di fornire alla pretesa patrimoniale, contrastata dalla controparte, del necessario titolo giuridico per la sua concreta azionabilità in termini satisfattivi".
- Alle pagg. 19-20 di tale decisione si legge testualmente quanto segue: "né giova affermare che, in fondo, la non ammissione al Campionato di Serie C1, configurando posizioni di interesse legittimo, non sarebbe compromettibile per arbitri perché difetterebbe la disponibilità del diritto controverso, in quanto tale considerazione, condivisibile in linea di mero principio, non ha senso nella specie ove la Camera di Conciliazione è istituita quale organo giudicante di ultima istanza per la risoluzione di ogni tipo di controversia sportiva che le venga sottoposta ad istanza di parte o della federazione; infatti, l'art. 12, 7 co., dello Statuto del CONI consente la devoluzione alla predetta Camera, mediante clausola compromissoria o altro espresso accordo delle parti, di qualsiasi controversia in materia sportiva, anche tra soggetti non affiliati, tesserati o licenziati".

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

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

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

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

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

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

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

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

- In tale decisione si legge testualmente quanto segue: "deve infine essere dichiarata inammissibile anche la domanda di accertamento del diritto della ricorrente all'iscrizione al torneo di calcio di Serie B, in quanto, anche a tacere dei profili di litispendenza di giudizio arbitrale dinanzi alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I., la stessa risulta esperita senza il previo esperimento dei gradi della giustizia sportiva, in difformità da quanto prescritto dall'art. 3 della legge n. 280/2003: al riguardo, sembra sufficiente ricordare il recente insegnamento giurisprudenziale secondo cui la pronuncia di ultimo grado della giustizia sportiva è quella della Camera di Conciliazione ed Arbitrato, le cui decisioni non costituiscono un vero e proprio lodo arbitrale, ma hanno carattere sostanziale di provvedimento amministrativo (Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025)".
- In particolare, con ordinanze in data 6 settembre 2004, nn. 4858 e 4859, la Sezione Terza Ter del TAR ha accolto le istanze cautelari contenute nei ricorsi presentati rispettivamente da Fidelis Andria e Pro Vasto, annullando due provvedimenti (autodefiniti lodi arbitrali) emanati dalla Camera di Conciliazione rispettivamente in data 7 agosto 2004 (accoglimento del ricorso del Como e annullamento dei provvedimenti federali che ne avevano negato l'iscrizione in Serie C1) e in data 24 agosto 2004 (accoglimento del ricorso del Viterbo e annullamento dei provvedimenti che avevano negato al Viterbo la fruibilità del c.d. "lodo Petrucci" e la conseguente iscrizione in Serie

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

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

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

- Con le sentenze nn. 526, 527, 528 e 529, emanate il 21 gennaio 2005 (tutte di contenuto testualmente identico tra loro), la Sezione Terza Ter del TAR Lazio in pieno contrasto con la soluzione data al problema prima dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (n. 5025/2004) e poi dalla giurisprudenza della stessa Sezione (n. 7550/2004) ha fatto un brusco retrofront ed ha riproposto la tesi della natura di lodo arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione relative a questioni di ammissione ai campionati, ritenendo che:
  - a) l'attività di controllo svolta dalle federazioni sull'equilibrio finanziario delle società ai fini dell'ammissione (o meno) al relativo campionato sia un'attività vincolata e non discrezionale;
  - b) conseguentemente tale attività di controllo in sede di ammissione al campionato, avendo il carattere di attività vincolata, inciderebbe su posizioni giuridico soggettive riconoscibili come diritti soggettivi (e non come interessi legittimi);
  - c) pertanto, i provvedimenti di ammissione al campionato, incidendo su diritti soggettivi, come tali disponibili, sarebbero "materia arbitrabile";
  - d) conseguentemente anche alla luce dell'art. 3 della legge n. 280/2003, che fa salve le clausole compromissorie previste dai regolamenti sportivi le decisioni della Camera di Conciliazione relative a questioni di ammissione ai campionati avrebbero il carattere di lodo arbitrale;
  - e) comunque tali decisioni sarebbero impugnabili al T.A.R. Lazio ai sensi dell'art. 3 della legge n. 280/2003 (attribuzione della giurisdizione esclusiva per l'impugnazione dei provvedimenti del C.O.N.I. o delle federazioni);
  - f) tali decisioni però, per la loro natura di lodo arbitrale, sarebbero sindacabili dal giudice amministrativo soltanto per vizi di nullità ai sensi dell'art. 827 c.p.c. (in caso di arbitrato rituale) o soltanto per errores in procedendo (in caso di arbitrato irrituale).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### II. IL PROBLEMA DELLA LEGITTIMITÀ DELLA PREGIUDIZIALE SPORTIVA.

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

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

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

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

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

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

"Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi" (primo comma).

"Contro gli atti della Pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa" (primo comma).

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

- "Deve, infine, essere dichiarata inammissibile anche la, invero contraddittoria nel contesto argomentativo e processuale che informa il ricorso, domanda di accertamento del diritto della ricorrente all'iscrizione del torneo di calcio di Serie B, in quanto, anche a tacere dei profili di litispendenza derivanti dalla pendenza di giudizio arbitrale dinanzi alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo sport presso il CONI, la stessa risulta esperita senza il previo esperimento dei gradi della giustizia sportiva, in difformità di quanto prescritto dall'art. 3 della legge n. 280/2003. Al riguardo sembra sufficiente ricordare il recente insegnamento giurisprudenziale secondo cui la pronuncia di ultimo grado della giustizia sportiva è quella della Camera di Conciliazione ed Arbitrato, le cui decisioni non costituiscono un vero e proprio lodo arbitrale, ma hanno carattere sostanziale di provvedimento amministrativo (Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025)".
- "Ne consegue che le norme dell'ordinamento sportivo che impongono il previo ricorso alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato risultano applicabili anche al fallimento ricorrente; il mancato previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva nei confronti del provvedimento di esclusione dal campionato di Serie C2 della società Brindisi Calcio rende il ricorso avverso l'esclusione improcedibile ai sensi dell'art. 3 della L. n. 280/03".
- "Ritenuto, peraltro, che appaiono invece fondate le ulteriori eccezioni di inammissibilità / improcedibilità ...in quanto è stato dichiaratamente omesso il previo esperimento dei rimedi interni all'ordinamento sportivo...sussiste anche in materia disciplinare l'onere di adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo prima di rivolgersi al Giudice statale...nella vicenda in esame il ricorrente non contesta, ed anzi allega, il mancato esperimento della 'pregiudiziale sportiva' (ed anche il passaggio dell'Arbitrato dinanzi alla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport presso il CONI), caratterizzantesi come condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale".
- "Ciò premesso, il Collegio condivide le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate dalle controparti... la ricorrente non ha infatti esaurito i gradi della giustizia sportiva; non ha, cioè, posto in essere la condizione alla quale è subordinata la devoluzione della controversia al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 3, co. 1, del D.L. 19 agosto 2003 n. 220 (conv. in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della l. 17 ottobre 2003 n. 280), secondo cui solo 'Esauriti i gradi della giustizia sportiva (...) ogni (...) controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico

<sup>&</sup>quot;La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento" (secondo comma).

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

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

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

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

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

- Con tale decisione, il TAR ha rigettato la richiesta di misure cautelari "sul rilievo che il sig. Moggi ha adito questo Tribunale senza attendere l'esito del tentativo di conciliazione presso la Camera di conciliazione e di arbitrato per lo sport (fissato per il 7 settembre 2006), non sussistendo un danno attuale ed irreparabile".
- Il contenuto di tale ordinanza è testualmente identico a quello della n. 4666/2006.
- "Ritiene il Collegio che il ricorso sia inammissibile in quanto volto ad ottenere una tutela cautelare pura, scissa dal giudizio di merito e dunque un rimedio non previsto in via generale nell'ordinamento processuale amministrativo...la giurisprudenza comunitaria ha enucleato la indefettibilità della tutela cautelare ante causam contro gli atti adottati dalle Amministrazione aggiudicatici, affermando dunque un principio valido solamente nell'ambito degli appalti pubblici comunitari...nelle altre materie, tra cui quella in esame, concernente l'impugnativa di un provvedimento di non ammissione al campionato di calcio di Serie B, non esiste una disposizione...la quale prevede che la tutela cautelare può essere richiesta anche prima dell'instaurazione del giudizio di merito".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La necessità di disporre l'inserimento delle società "vincitrici" in sede giurisdizionale in sovrannumero, anziché in sostituzione di quelle, intanto, "ripescate" al posto di esse, è determinata esclusivamente dal fatto che i

18

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

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

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

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

- L'art. 3, terzo comma, della legge in questione ha, infatti, previsto due disposizioni specifiche di carattere processuale, ovvero:
  - 1) l'abbreviazione di tutti i termini processuali alla metà, salvo quelli per la proposizione del ricorso di primo grado, ai sensi dei commi secondo e seguenti dell'art. 23 bis della legge n. 1034/1971;
  - 2) la definizione dei giudizi innanzi al T.A.R. con "sentenza succintamente motivata", ai sensi dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>&</sup>quot;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 princìpi dell'ordinamento comunitario" (art. 1, primo comma).

<sup>&</sup>quot;La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria" (art. 1, secondo comma).

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

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

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

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

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

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

- In particolare, con tale decisione il Consiglio di Stato aveva testualmente chiarito che "anche con riguardo alla fase finale del ricorso alla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport sarà necessario prevedere termini contenuti, in modo da esaurire i gradi della giustizia sportiva con sufficiente anticipo rispetto all'inizio del campionato senza pregiudicare l'effettività dell'eventuale tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo; solo in tal modo, il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, previsto dall'art. 3 della legge n. 280/2003 può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale" (cfr. pag. 29 della sentenza).
- In sostanza, poiché il termine per ricorrere innanzi alla Camera di Conciliazione, ovvero per presentare la c.d. "istanza di conciliazione", è di 30 giorni dall'emanazione del provvedimento federale da impugnare, una volta decorso il termine di 30 giorni, l'interessato non potrà più ricorrere non solo alla Camera di Conciliazione, essendo il relativo

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

#### CONCLUSIONI

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

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

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

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

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

23

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

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

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

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).