

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE SESTA, 9 LUGLIO 2004, N. 5025 (Pres. Varrone, Est. Chieppa) – Soc. Cosenza 1914 s.p.a. (avv.ti Carratelli e Lubrano) c. F.I.G.C. (avv. Gallavotti e Medugno), C.O.N.I. (avv. Angeletti), Lega Professionisti Serie C (avv. Biscotto) ed altri (n.c.) – (in parte conferma e in parte modifica T.A.R. Lazio, Sezione Terza Ter, 1 aprile 2004, n. 2987).

1. **Legittimazione ad agire – amministratori giudiziari di beni sottoposti a sequestro – fattispecie Società di calcio sottoposta a sequestro preventivo – configurabilità.**
2. **Competenza e giurisdizione – sport e turismo – diniego ammissione di società da campionato – impugnazione – giurisdizione amministrativa – configurabilità.**
3. **Competenza e giurisdizione – sport e turismo – impugnazione provvedimenti F.I.G.C. - obbligo esaurire gradi di giustizia sportiva (art. 3 legge n. 280/2003) – legittimità – obbligo avvenuto esperimento ricorso Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport – configurabilità.**
4. **Competenza e giurisdizione – sport e turismo – decisione Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport – natura lodo arbitrale – esclusione – natura provvedimento amministrativo – configurabilità – giurisdizione amministrativa piena – configurabilità.**
5. **Competenza e giurisdizione – sport e turismo – decadenza dall'affiliazione di società da federazione – impugnazione – giurisdizione amministrativa – configurabilità.**
6. **Competenza e giurisdizione – sport e turismo – impugnazione provvedimenti F.I.G.C. decadenza affiliazione – obbligo esperimento ricorso Corte Federale F.I.G.C. – esclusione – obbligo esperimento ricorso Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport – esclusione.**
7. **Sport e turismo – provvedimento di decadenza dall'affiliazione a Federazione sportiva – natura provvedimento – obbligo comunicazione avvio procedimento – configurabilità – ratio.**

1. *Il custode-amministratore giudiziario di una società di calcio sottoposta a sequestro preventivo giudiziario ha legittimazione processuale attiva e passiva in giudizio come rappresentante di 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.*

2. *L'atto con il quale la F.I.G.C. - in base alle proprie norme regolamentari predisposte per consentire l'espletamento del controllo da parte della Federazione sulla gestione delle Società sportive ai sensi dell'art. 12 della legge 23 marzo 1981, n. 91 - nega l'ammissione ad una società di calcio al campionato per il quale la stessa detiene il titolo sportivo, è un provvedimento avente rilevanza esterna all'ordinamento sportivo ai sensi degli artt. 1 e 2 della legge n. 280/2003, in quanto è adottato in esecuzione di un potere pubblicistico ed è potenzialmente lesivo di posizioni giuridiche soggettive qualificabili come interessi legittimi: ne consegue che esso rientra nella competenza del giudice amministrativo.*

3. *L'obbligo di esaurire i gradi di giustizia sportiva prima di proporre ricorso innanzi alla giurisdizione statale avverso atti del C.O.N.I. o delle federazioni sportive nazionali (previsto dall'art. 3 della legge n. 280/2003) implica che i gradi di giustizia sportiva non si esauriscono con i ricorsi interni federali, ma comprendono anche l'ulteriore ricorso alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport istituita presso il C.O.N.I., sia per il tentativo di conciliazione, sia per l'arbitrato, in quanto la stessa costituisce l'ultimo grado della giustizia sportiva.*

4. *L'atto con il quale la Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport decide le questioni ad essa sottoposte con "arbitrato" non costituisce un atto qualificabile come lodo arbitrale (nonostante tale qualificazione giuridica venga indicata nel Regolamento della stessa), in quanto esso ha carattere sostanziale di provvedimento amministrativo, impugnabile innanzi alla giurisdizione piena del giudice amministrativo.*

5. *L'atto con il quale una Federazione sportiva dispone la decadenza dall'affiliazione di una società sportiva, è un provvedimento avente rilevanza esterna all'ordinamento sportivo ai sensi degli artt. 1 e 2 della legge n. 280/2003, in quanto è adottato in esecuzione di un potere pubblicistico ed è potenzialmente lesivo di posizioni giuridiche soggettive qualificabili come interessi legittimi: ne consegue che esso rientra nella competenza del giudice amministrativo.*

6. *L'atto con il quale una Federazione sportiva dispone la decadenza dall'affiliazione di una società sportiva può essere impugnato direttamente innanzi al giudice amministrativo, in quanto non sono configurabili, per un soggetto non facente più parte dell'ordinamento sportivo, i rimedi previsti dalla giustizia sportiva (ricorso a Corte Federale F.I.G.C. o ricorso alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport).*

7. *L'atto con il quale una Federazione sportiva dispone la decadenza dall'affiliazione per inattività di una società sportiva, proprio per la sua natura di provvedimento amministrativo, deve essere preceduto dalla previa comunicazione dell'avvio del procedimento alla società interessata ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in quanto la Federazione deve accertare l'effettiva volontà della società di continuare a partecipare o meno ai campionati di calcio, non essendo configurabile la semplice mancata partecipazione alle competizioni agonistiche per una stagione da parte di tale società come comportamento concludente di volontà di rinunciare definitivamente all'attività sportiva.*

massime a cura di Enrico Lubrano

ENRICO LUBRANO

L'ORDINAMENTO SPORTIVO COME SOSTANZIALE AUTORITA' AMMINISTRATIVA INDIPENDENTE DOPO LA LEGGE N. 280/2003 E LA SENTENZA N. 5025/2004 DEL CONSIGLIO DI STATO.

1. Introduzione. - 2. Il quadro dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale. - 3. La legge 17 ottobre 2003, n. 280. - 4. La sentenza 9 luglio 2004, n. 5025, della Sesta Sezione del Consiglio di Stato. - 4.1. Competenza del giudice amministrativo su provvedimenti di ammissione a campionati. - 4.2. Esaurimento gradi di giustizia sportiva e natura amministrativistica delle decisioni della Camera di Conciliazione e di Arbitrato per lo Sport. - 4.3. Natura amministrativistica dell'attività svolta dagli organismi dell'ordinamento sportivo: Obbligo di consentire la partecipazione dell'interessato. - 5. Conclusioni.

1. Introduzione.

La legge 17 ottobre 2003, n. 280 (*“conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia sportiva”*), dopo neanche un anno dalla propria emanazione, giunge per la prima volta all'esame del massimo giudice amministrativo: con la sentenza 9 luglio 2004, n. 5025, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato segna un passo “storico” nella lettura dell'intero fenomeno sportivo, correggendo alcune interpretazioni, fornite dalla Sezione Terza Ter del T.A.R. Lazio con la sentenza 1 aprile 2004, n. 2987, ad alcune disposizioni della legge n. 280/2003.

Con tale sentenza, il Consiglio di Stato delinea con una certa definizione il quadro del rapporto (prima ancora, per certi versi, un po' “sfumato” sotto diversi profili) tra autonomia dell'ordinamento sportivo e supremazia dell'ordinamento statale, precisando i limiti della prima e gli ambiti di esplicazione della seconda, che si realizza mediante l'intervento dei giudici statali in relazione a questioni originatesi in ambito endoassociativo-sportivo, ma dotate di una “rilevanza esterna all'ordinamento sportivo”; ma soprattutto, con tale sentenza il Consiglio di Stato chiarisce (si presume definitivamente) le modalità dell'iter da svolgere (esaurendo obbligatoriamente tutti i gradi di giustizia sportiva, come obbligatoriamente previsto dalla legge n. 280/2003) ai fini dell'ammissibilità della proposizione di un ricorso innanzi al giudice statale avverso atti del C.O.N.I. o delle federazioni sportive e, soprattutto, inquadra il ruolo dell'ordinamento sportivo come sostanziale Autorità Amministrativa Indipendente.

2. Il quadro dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale.

La legge n. 280/2003 ha sostanzialmente realizzato una sorta di “codificazione” dei principi fondamentali precedentemente sanciti dalla giurisprudenza e dalla dottrina in materia di rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, e, in particolare, tra l'autonomia del primo e la supremazia del secondo.

Questione fondamentale in tale settore era sempre stata costituita dal problema di risolvere il conflitto tra il c.d. “vincolo di giustizia” (ovvero il divieto per i tesserati in ambito sportivo di adire gli organi di giustizia statale per la tutela dei propri interessi, divieto previsto dai vari regolamenti federali) - massima espressione dell'autonomia dello Sport - ed il diritto inviolabile alla difesa innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato - espressione questi della supremazia dello Stato - sancito dall'art. 24 della Costituzione.

In relazione a tale questione la giurisprudenza aveva (più o meno) pacificamente sancito il c.d. “principio di rilevanza” (Cass. nn. 3091/1986 e 3092/1986), in base al quale il vincolo di giustizia veniva ritenuto legittimamente operante (e quindi non illegittimo per violazione della superiore normativa costituzionale) soltanto nei casi in cui si avesse riguardo a questioni che esaurivano la propria efficacia nell'ambito dell'ordinamento sportivo; laddove, invece, si avesse riguardo a questioni che assumevano una rilevanza anche nell'ambito dell'ordinamento statale, in quanto relative a provvedimenti potenzialmente lesivi di posizioni giuridico-soggettive rilevanti anche per l'ordinamento statale (configurabili come diritti soggettivi o interessi legittimi), il vincolo di giustizia doveva ritenersi come “non operante” e “cedeva il passo” alla configurabilità di una giurisdizione del giudice statale anche in relazione a provvedimenti emanati dall'ordinamento sportivo.

Il problema di sempre era perciò stato costituito dall'esatta individuazione della sfera delle questioni “irrilevanti” (devolute esclusivamente alla giustizia sportiva) e di quella delle questioni rilevanti (devolvibili alla giustizia statale): da un lato, gli esponenti dell'autonomia dello Sport ritenevano irrilevanti tutte (o quasi) le questioni sportive (salvo quelle relative alla perdita dell'affiliazione), dall'altro lato, i sostenitori della supremazia dell'ordinamento statale ritenevano rilevanti tutte le questioni originatesi in ambito sportivo (salvo, essenzialmente, le questioni c.d. “tecniche”); la giurisprudenza aveva risolto tale dibattito, riconoscendo l'irrilevanza soltanto delle “questioni tecniche” (ad es. concessione o meno di calcio di rigore) (Cass., SS.UU., n. 4399/1989) e la potenziale rilevanza (con conseguente configurabilità della competenza dei giudici statali) per quanto riguarda le questioni c.d. “disciplinari” di un certo rilievo (ad es. squalifica per lungo tempo) (Cons. Stato, VI, n. 1/1996), le questioni c.d. “economiche” tra pariordinati e le questioni c.d. “amministrative” (ovvero tutte le altre questioni che possono insorgere in ambito sportivo, essenzialmente quelle relative all'affiliazione ed all'ammissione ai campionati delle società) (Cons. Stato, VI, n. 1050/1995).

Altra questione storica era stata quella della corretta individuazione del giudice statale competente a conoscere le questioni sportive, ovvero se tale genere di questioni, quando le stesse fossero riconoscibili come “rilevanti” per l'ordinamento statale, fossero devolute alla giurisdizione del giudice ordinario o a quella del giudice amministrativo: la giurisprudenza aveva risolto tale questione - anche dopo l'emanazione del c.d. “Decreto-Melandri” (D.Lgs. 23 luglio 1999, n. 242) che aveva sancito la natura privatistica delle federazioni sportive (pur riconoscendo la potenziale natura pubblicistica di specifici aspetti dell'attività da esse svolte) - nel senso di attribuire rilievo, ai fini dell'individuazione del giudice competente, non tanto alla natura del soggetto (C.O.N.I. o federazione sportiva), quanto all'attività dallo stesso concretamente svolta, con l'effetto di riconoscere la giurisdizione del giudice amministrativo in relazione a quasi tutti i provvedimenti potenzialmente rilevanti (relativi alle questioni “disciplinari” e “amministrative”, così come sopra individuate), in quanto emanati nell'esercizio di funzioni pubblicistiche e di un potere autoritativo e la giurisdizione del giudice ordinario solo per le questioni c.d. “economiche” tra pariordinati (intercorse non tra federazione e tesserato, ma tra tesserati tra di loro), ovvero per le controversie tra soggetti privi di ogni potere autoritativo.

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

In questo quadro storico - ancora piuttosto controverso in relazione alla esistente incertezza relativa alla esatta delimitazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, alla individuazione dei limiti di impugnazione dei provvedimenti emanati dagli ordinamenti sportivi ed alla individuazione dei giudici statali competenti in tale materia - nella "rovente estate 2003" (caratterizzata da un estremo proliferarsi di ricorsi di varie società sportive innanzi ai rispettivi T.A.R. locali) "prende palla" il Governo, che - preso atto dell'"*eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere*" - emana il Decreto Legge 19 agosto 2003, n. 220 ("*disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*"): tale Decreto, pur codificando il c.d. "principio di rilevanza" (art. 1), realizza un quadro di rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale tutto in favore della (esasperata) autonomia del primo, riservando allo stesso tutte le questioni potenzialmente insorte in ambito sportivo, ovvero non solo le questioni c.d. "tecniche" (art. 2, lett. a), ma anche le questioni c.d. "disciplinari" (art. 2, lett. b) e "amministrative" (art. 2, lett. c e lett. d), con l'effetto di svuotare sostanzialmente di ogni significato l'attribuzione di tale materia sportiva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza esclusiva del T.A.R. Lazio (art. 3).

La legge n. 280/2003, convertendo con modificazioni il Decreto Legge n. 220/2003, riporta il sistema dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale in un quadro più confacente ai principi costituzionali: essa riconosce l'autonomia dell'ordinamento sportivo, ma la delimita nella sfera delle questioni irrilevanti per l'ordinamento statale (del quale l'ordinamento sportivo è derivato) e restituisce la materia delle questioni c.d. "amministrative" (relative all'affiliazione ed all'ammissione ai campionati) alla sfera della materia rilevante, con l'effetto che i relativi provvedimenti possono essere impugnati innanzi al giudice amministrativo; tale legge, in sostanza, delimita tre insiemi di questioni che possono insorgere in ambito sportivo, ovvero:

- a) le questioni irrilevanti (di competenza esclusiva degli organi dell'ordinamento sportivo), tra le quali rientrano le questioni "tecniche" e quelle "disciplinari" (per quanto, bisognerà vedere se, effettivamente, la giurisprudenza amministrativa confermerà o meno, nel prossimo futuro, la rilevanza meramente interna delle questioni disciplinari, alcune delle quali - ad es. squalifica di un atleta per un lungo periodo - difficilmente possono dirsi prive di potenziale lesività di interessi giuridicamente rilevanti);
- b) le questioni rilevanti di natura "economica" (ovvero le questioni patrimoniali tra pariordinati), che l'art. 3 devolve alla giurisdizione del giudice ordinario;
- c) le questioni rilevanti di natura amministrativa (ovvero le altre questioni, relative essenzialmente all'affiliazione o all'ammissione ai campionati), che l'art. 3 devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Di difficile interpretazione (e di ancor più difficile applicazione) è risultata essere la disposizione di cui all'art. 3 della legge n. 280/2003, che ha posto, come condizione di ammissibilità del ricorso innanzi alla giustizia statale, l'obbligo di avere previamente esaurito tutti i gradi di giustizia sportiva.

4. La sentenza 9 luglio 2004, n. 5025, della Sesta Sezione del Consiglio di Stato.

La decisione in questione costituisce sicuramente una "sentenza-storica" in materia di Diritto Sportivo, in quanto - oltre a tutta una serie di "questioni minori", ma comunque di un certo rilievo giuridico (ad esempio, la questione relativa alla legittimazione ad agire degli amministratori giudiziari di società di calcio sottoposta a sequestro giudiziario, risolta in senso positivo) - si

pronuncia in ordine alle “grandi questioni” ancora irrisolte (o risolte in maniera parzialmente differente dal T.A.R. Lazio in primo grado), sancendo in particolare:

- 1) la configurabilità della giurisdizione del giudice amministrativo in materia di provvedimenti di diniego di ammissione a campionati sportivi, ai sensi dell’art. 2, lett. d, legge n. 280/2003 (cfr. poi par. 4.1.);
- 2) la necessità di esaurire tutti i gradi di giustizia sportiva, ivi compresa la Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport (le cui decisioni vengono riconosciute come provvedimenti amministrativi) prima di adire il T.A.R. Lazio, ai sensi dell’art. 3 della legge n. 280/2003 (cfr. poi par. 4.2.);
- 3) l’applicazione, ai procedimenti che determinano l’espulsione dall’ordinamento sportivo di un soggetto affiliato o tesserato allo stesso, dei principi fondamentali che regolano lo svolgimento dell’azione amministrativa e, in particolare, dell’obbligo di comunicazione dell’avvio del procedimento (cfr. poi par. 4.3.).

4.1. Competenza del giudice amministrativo su provvedimenti di ammissione a campionati.

Prima fondamentale questione affrontata dal Consiglio di Stato (avendo ad oggetto la questione, tra le altre cose, l’impugnazione, da parte della società sportiva, dei provvedimenti con i quali la F.I.G.C. non aveva iscritto la stessa in Serie C1 per irregolarità amministrativo contabili) è stata quella relativa all’analisi dell’eccezione (proposta dal C.O.N.I.) di inammissibilità di uno dei ricorsi della società, in quanto la materia dei provvedimenti di ammissione ai campionati di competenza sarebbe stata materia “riservata” all’ordinamento sportivo, non avendo tali provvedimenti una rilevanza “esterna” allo stesso.

Tale eccezione trovava il proprio fondamento originariamente sulla base del testo del Decreto Legge n. 220/2003 (che, alla lett. d dell’art. 2, riservava all’ordinamento sportivo tale materia), nella cui vigenza transitoria la Società aveva proposto alcuni dei propri ricorsi; in realtà, anche durante la vigenza di tale Decreto Legge, l’attribuzione alla competenza esclusiva dell’ordinamento sportivo di tale materia sembrava porsi in contrasto sia con il “principio di rilevanza” di cui all’art. 1 dello stesso, sia con la precedente giurisprudenza del Consiglio di Stato (sent. n. 1050/1995), che aveva già avuto modo di chiarire come i provvedimenti di diniego di ammissione di società sportive al campionato di competenza, essendo emanati nell’esplicazione di un potere autoritativo di carattere pubblicistico, avevano una rilevanza esterna all’ordinamento sportivo, in quanto potevano determinare la lesione di posizioni giuridico-soggettive riconoscibili come interessi legittimi, con l’effetto di essere sottoponibili alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Nel corso del giudizio è intervenuta la soppressione delle lettere c e d dell’art. 2 del D.L. n. 220/2003 ad opera della legge n. 280/2003 e, pertanto, è sembrato non esservi più alcun dubbio in ordine alla sottoponibilità di tali provvedimenti alla giurisdizione del giudice amministrativo. Pertanto, il Consiglio di Stato ha ritenuto che, alla luce del quadro normativo disposto dalla legge n. 280/2003, le uniche questioni irrilevanti sono quelle di carattere tecnico e disciplinare, mentre le questioni di carattere economico sono devolute al giudice ordinario e tutte le altre (tra le quali quelle in materia di ammissione a campionati) sono devolute al giudice amministrativo, incidendo su posizioni di interesse legittimo.

Sotto tale profilo, il Consiglio di Stato ha, pertanto, 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*” (cfr. pag. 14 sent. cit.).

4.2. Esaurimento gradi di giustizia sportiva e natura amministrativistica delle decisioni della Camera di Conciliazione e di Arbitrato per lo Sport.

Viene poi in rilievo la seconda “grande questione” affrontata dal Consiglio di Stato, ovvero quella relativa all'interpretazione del disposto con il quale l'art. 3 della legge n. 280/2003 impone, quale condizione preliminare per la proposizione dei ricorsi innanzi al T.A.R. Lazio in materia sportiva, il fatto di avere previamente esaurito i gradi di giustizia sportiva.

Tale disposizione, oltre a sollevare tutta una serie di perplessità relative alla legittimità di tale “pregiudiziale sportiva”, poneva seri problemi in sede di proposizione dei ricorsi, in quanto la giustizia sportiva esaurisce i propri gradi nella Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport e la decisione di questa viene definita dal proprio Regolamento come “lodo arbitrale”; ne conseguiva che:

- a) se un soggetto dell'ordinamento sportivo proponeva (avverso un provvedimento emanato dalla relativa federazione) ricorso al T.A.R. Lazio in via diretta, ovvero senza previamente adire la Camera Conciliazione e Arbitrato, tale ricorso poteva essere dichiarato inammissibile, in quanto non erano stati previamente esauriti i gradi di giustizia sportiva;
- b) se un soggetto dell'ordinamento sportivo proponeva ricorso al T.A.R. Lazio (avverso un provvedimento emanato dalla relativa federazione) soltanto dopo avere previamente adito la Camera Conciliazione e Arbitrato, tale ricorso poteva essere dichiarato inammissibile, in quanto con esso si sarebbe dovuto impugnare anche la decisione della Camera di Conciliazione e Arbitrato, che, però, avendo natura di lodo arbitrale, non avrebbe potuto essere impugnata innanzi alla giustizia amministrativa.

In relazione a tale questione, il T.A.R. Lazio (sent. n. 2987/2004) aveva ritenuto che la condizione del previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva doveva ritenersi soddisfatta quando si erano esauriti tutti i gradi di giustizia all'interno della singola federazione (ritenendo meramente facoltativo il ricorso alla Camera di Conciliazione), con l'effetto di ritenere a tale momento direttamente proponibile il ricorso al T.A.R. Lazio; in ogni caso, secondo l'impostazione del T.A.R., anche dopo avere esperito il grado di giustizia sportiva innanzi alla Camera di Conciliazione e di Arbitrato, tale decisione, pur essendo un lodo arbitrale (come definita dal Regolamento della Camera di Conciliazione stessa), avrebbe potuto essere impugnata (non innanzi alla Corte di Appello ai sensi degli artt. 827 e segg. c.p.c., ma) innanzi al T.A.R. Lazio (ai sensi della legge n. 280/2003, in quanto atto comunque emanato da organo dell'ordinamento sportivo), ma soltanto per i vizi previsti dagli artt. 827 e segg. c.p.c. per l'impugnazione di lodi arbitrali, ovvero soltanto per vizi di nullità (e non per vizi di legittimità).

Tale impostazione del T.A.R. Lazio ha sostanzialmente realizzato un “mix” tra le tesi della F.I.G.C. e del C.O.N.I. (secondo i quali la decisione della Camera di Conciliazione, avendo natura

di lodo arbitrale, non sarebbe stata affatto impugnabile innanzi al giudice amministrativo) e le tesi della Società Cosenza Calcio (secondo la quale la decisione della Camera di Conciliazione avrebbe avuto natura di provvedimento amministrativo, a prescindere dalla definizione datane nel relativo Regolamento, e sarebbe stata, pertanto, impugnabile innanzi al T.A.R. Lazio per vizi di legittimità).

Innanzitutto al Consiglio di Stato la F.I.G.C. ha prospettato un'ulteriore tesi nel senso dell'impugnabilità delle decisioni della Camera di Conciliazione (ritenendo che questa costituisse una camera arbitrale alternativa alla giurisdizione statale di primo grado del T.A.R. Lazio) direttamente innanzi al Consiglio di Stato; la Società ha invece ribadito la propria tesi secondo la quale la decisione della Camera di Conciliazione avrebbe avuto carattere sostanziale di provvedimento amministrativo, come confermato dal fatto che la stessa si era pronunciata in una questione relativa al diniego di ammissione al campionato di competenza, che, come già ribadito dallo stesso Consiglio di Stato (sent. n. 1050/1995), era un atto emanato nell'esercizio di un potere pubblicistico-autoritativo incidente su posizioni di interesse legittimo, come tali non sottoponibili ad arbitrato.

Con la sentenza n. 5025/2004, il Consiglio di Stato ha riconosciuto il carattere sostanziale di provvedimento amministrativo della decisione della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport, negandone la natura di lodo arbitrale (seppure sancita formalmente nel Regolamento della stessa) e chiarendo che *“è evidente che tale ricostruzione risulta incompatibile con la qualificazione del lodo pronunciato da tale Camera come vero e proprio lodo arbitrale, alternativo alla giurisdizione statale”*.

La sentenza, sotto tale profilo, assume un carattere sicuramente “storico”: il giudice amministrativo entra prepotentemente negli schemi dell'ordinamento sportivo, analizza il sistema complessivo di rapporti tra ordinamento sportivo e statale “codificato” dalla legge n. 280/2003 e riconosce un sostanziale svolgimento di attività amministrativa “endoprocedimentale” a tutto l'iter dei ricorsi innanzi alla giustizia sportiva, con l'effetto che, inquadrandosi le controversie svoltesi innanzi ad essa come procedimento amministrativo (anche ai sensi della legge n. 280/2003 che devolve tali questioni alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e soltanto previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva), l'atto finale di tale complesso procedimento, ovvero la decisione della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport, assume necessariamente il carattere di provvedimento amministrativo sostanziale (a nulla rilevando la denominazione stessa, Camera di “Arbitrato”, e la definizione di “lodo arbitrale” alle decisioni data dal Regolamento della stessa).

La correttezza di tale impostazione, ribadisce il Consiglio di Stato, è anche confermata dal fatto 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 economica delle leghe e delle società professionistiche delegato dal C.O.N.I. alla federazione (omissis); la conseguenza di tale qualificazione è costituita anche dalla indisponibilità della res litigiosa e dalla impossibilità di devolvere ad arbitri le relative controversie (omissis); pertanto, l'impugnata decisione della camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del C.O.N.I. non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, avente quindi il carattere sostanziale di provvedimento amministrativo, benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale”* (cfr. sent. pagg. 17-18).

Conseguenza fondamentale di tale qualificazione della decisione della Camera di Conciliazione come provvedimento amministrativo (e non come lodo arbitrale) è costituita dal fatto

che tale impostazione comporta la piena sindacabilità della stessa (per vizi di legittimità) ad opera del giudice amministrativo: come, infatti, ribadito nella sentenza de qua *“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 T.A.R.”* (cfr. sent. pag. 18).

Altra conseguenza verosimile sarà costituita dal fatto che il massimo organo di giustizia sportiva dovrà quanto meno modificare la propria stessa denominazione (eliminando presumibilmente il riferimento in essa contenuto al carattere presuntivamente arbitrario delle decisioni dalla stessa poste in essere) e il proprio Regolamento (eliminando la definizione della decisione della stessa come “lodo arbitrale”), adeguando gli stessi alla realtà sostanziale (svolgimento di attività amministrativa endoprocedimentale), così come riconosciuta dal Consiglio di Stato, a meno di non volere mantenere una denominazione e un Regolamento interno in contrasto con la stessa realtà dei fatti.

Ulteriore corollario di tale decisione del Consiglio di Stato è costituito dal fatto che tutto il sistema di giustizia sportiva in genere, e la Camera di Conciliazione in particolare, dovrà prevedere dei termini molto “stretti” per la conclusione del procedimento innanzi ad essa, soprattutto con riferimento alle questioni in materia di diniego di ammissione a campionati, *“in modo da esaurire i gradi della giustizia sportiva con sufficiente anticipo rispetto all’inizio del campionato senza pregiudicare l’effettività dell’eventuale tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo; solo in tal modo, il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, previsto dall’art. 3 della legge n. 280/2003, può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale”* (cfr. sent. pag. 29).

4.3. Natura amministrativistica dell’attività svolta dagli organismi dell’ordinamento sportivo. Obbligo di consentire la partecipazione dell’interessato.

La sentenza del Consiglio di Stato, infine, inquadrando la sostanza dell’attività svolta dagli ordinamenti sportivi come attività sostanzialmente amministrativa (inquadramento legato anche ai contenuti della stessa legge n. 280/2003, soprattutto laddove essa ha previsto la competenza esclusiva del giudice amministrativo in tale materia e l’obbligo di esaurire previamente i gradi di giustizia sportiva), postula la necessaria applicazione degli stessi schemi fondamentali dell’azione amministrativa all’attività svolta dai vari organismi dell’ordinamento sportivo, complessivamente riconoscibile, alla luce di tale impostazione, come una sorta di Autorità Amministrativa Indipendente per lo Sport, la cui autonomia, seppur riconosciuta, si esplica in un ambito comunque limitato e nei limiti del necessario rispetto della supremazia dello Stato, che si realizza anche tramite l’intervento dei propri organi giurisdizionali amministrativi.

Da tale impostazione amministrativistica (peraltro non nuova, in quanto già realizzata dalla giurisprudenza di sempre e, in particolare, dalla sentenza n. 1050/1995), la cui ratio è sicuramente rafforzata dalla “lettura” del fenomeno sportivo data dalla legge n. 280/2003, discende la necessità di applicare, ai procedimenti innanzi agli organi dell’ordinamento sportivo, i tradizionali schemi del procedimento amministrativo, tra i quali, in primis, le garanzie di partecipazione allo stesso da parte dell’interessato, con conseguente obbligo di comunicare allo stesso l’avvio del procedimento amministrativo ai sensi dell’art. 7 della legge n. 241/1990.

Tale obbligo deve essere ravvisato sicuramente in relazione ai procedimenti avviati per la declaratoria di decadenza (o, eventualmente, anche di revoca) dell’affiliazione o del tesseramento di un soggetto (rispettivamente società sportiva e atleta) dall’ordinamento sportivo, concretandosi tali

atti in una sostanziale “espulsione” dallo stesso ed avendo gli stessi, come già chiarito, una portata indiscutibilmente rilevante anche per l’ordinamento statale, in quanto atti posti in essere nell’esercizio di poteri di carattere pubblicistico e autoritativo, potenzialmente lesivi di posizioni giuridico-soggettive qualificabili come interessi legittimi.

Tali provvedimenti di carattere espulsivo sono direttamente impugnabili innanzi al T.A.R. Lazio ai sensi dell’art. 3 della legge n. 280/2003, in quanto essi stessi, determinando la perdita, da parte del destinatario, del proprio status di soggetto affiliato (società) o tesserato (atleta o tecnico), non possono essere impugnati innanzi agli organi di giustizia sportiva (essendo questi espressione di un ordinamento settoriale di cui l’interessato non fa più parte, con l’effetto che gli stessi non hanno più neanche la competenza a emanare decisioni nei confronti di un soggetto divenuto estraneo al proprio ordinamento), come ribadito anche nella sentenza in questione, ove si legge che *“il Cosenza, proprio a seguito del provvedimento di decadenza, non è più un soggetto affiliato alla Federazione e, come tale, non era legittimato a ricorrere alla Corte Federale; parimenti la perdita dell’affiliazione ha impedito al Cosenza di ricorrere alla Camera di Conciliazione e di Arbitrato per lo Sport, competente appunto a pronunciarsi sulle controversie tra soggetti affiliati e federazioni”* (cfr. sent. pag. 36).

5. Conclusioni.

La sentenza in questione costituisce la prima occasione nella quale il massimo organo di giustizia amministrativa ha deciso questioni relative allo svolgimento dell’attività da parte dell’ordinamento sportivo dopo l’emanazione della legge n. 280/2003.

Tale legge, pertanto, “nata” poco più di nove mesi fa, con la sentenza n. 5025/2004 comincia effettivamente a “muovere i primi passi”, nel senso che trovano una prima interpretazione da parte del Consiglio di Stato alcune disposizioni della stessa, la cui applicazione pratica dava luogo ad inevitabili contrasti di carattere interpretativo.

Apprezzabile è risultata sicuramente la “velocità” con la quale le prime questioni relative all’applicazione della nuova normativa siano arrivate ad una decisione di merito da parte dell’organo di ultimo grado della giustizia amministrativa: in soli nove mesi sono stati esperiti i due gradi di giudizio amministrativo, segno che l’accelerazione del giudizio amministrativo in materia sportiva imposta dalla legge n. 280/2003 (in ragione della necessità del mondo sportivo, per le sue caratteristiche peculiari, di avere decisioni in tempi ultrarapidi), con le disposizioni processuali di cui all’art. 3 della legge (abbreviazione dei termini alla metà ed obbligo di emanazione di sentenza-breve già alla camera di consiglio fissata per le misure cautelari) ha trovato terreno (parzialmente) fertile nei giudici di Via Flaminia e di Piazza Capo di Ferro (piuttosto restii ad applicare la disposizione che imporrebbe l’immediata definizione dei giudizi con sentenza-breve, ma decisamente molto disponibili a fissare udienze di merito in tempi ristrettissimi).

Con tale decisione il Consiglio di Stato riconfigura addirittura il sistema sportivo (ed in particolare il sistema di giustizia sportiva), sindacando addirittura la natura stessa del massimo organo di giustizia sportiva e delle decisioni da questo poste in essere, riconfigurazione inevitabile per adattare il sistema sia alla realtà dei fatti (come già sancito da precedente giurisprudenza della stessa Sezione), sia alla nuova prospettiva del sistema derivante dall’applicazione dei principi sanciti dalla legge n. 280/2003.

Tali principi, adesso, avendo avuto una (presumibilmente definitiva) interpretazione da parte del massimo giudice amministrativo (interpretazione cui è immaginabile, o almeno auspicabile, che si adeguino anche i giudici del T.A.R. Lazio), forniscono un quadro di sistema piuttosto organico e rispondente alla realtà di fatto ed alle esigenze ed agli interessi contrapposti dei soggetti operanti nel settore (ovvero dei tesserati da una parte e delle istituzioni sportive dall'altra).

La tanto "sbandierata" autonomia dell'ordinamento sportivo, prima asseritamente illimitata, è divenuta, con l'emanazione della legge n. 280/2003 prima e con l'interpretazione datane dai giudici di Palazzo Spada poi, un semplice svolgimento di attività di carattere sostanzialmente amministrativistico (che può essere rilevante o meno per l'ordinamento statale, a seconda della capacità lesiva di interessi giuridicamente rilevanti da parte dei singoli provvedimenti) - salvi i casi di controversie patrimoniali tra affiliati o tesserati - realizzata mediante una sorta di delega da parte del legislatore (operata con la legge n. 280/2003) alle istituzioni sportive di organizzare tutte le relative attività.

L'ordinamento sportivo complessivamente inteso (tutto il sistema facente capo al C.O.N.I. per lo sport in genere ed alle singole federazioni sportive per i singoli sport) viene dunque ad assumere un rilievo simile a quello di un'Autorità Amministrativa Indipendente per lo Sport, la cui attività si svolge in maniera sì autonoma (seppure con il necessario rispetto delle garanzie tipiche di ogni procedimento amministrativo), ma suscettibile di essere sottoposta al controllo del giudice amministrativo nei casi in cui ciò sia richiesto con ricorso da parte del soggetto che si senta leso dal provvedimento finale dell'Autorità sportiva (in questo senso si spiega anche l'obbligo di esaurire prima tutti i gradi di giustizia sportiva, in quanto, prima di tale momento, l'atto emanato dagli organismi dell'ordinamento sportivo ha ancora un carattere endoprocedimentale e, come tale, insuscettibile di essere impugnato).

Per tali ragioni la giustizia amministrativa può legittimamente sovrapporsi alla giustizia sportiva (o, più in generale, ai provvedimenti emanati dall'ordinamento sportivo), sindacandone le decisioni per vizi di legittimità (in tempi più stretti possibili) e quindi, eventualmente, annullando le stesse.

L'ordinamento statale, in sostanza, sembra essersi ripreso i propri spazi e l'autonomia dell'ordinamento sportivo - così come l'autonomia di ogni sistema di Amministrazione dello Stato, secondo i principi generali di autonomia e decentramento di cui all'art. 5 della Costituzione - si restringe esclusivamente alle questioni "non rilevanti" per l'ordinamento statale; per quanto riguarda, invece, le questioni "rilevanti" l'ordinamento statale si garantisce comunque l'esplicazione della propria generale supremazia mediante il riconoscimento, anche ai soggetti facenti parte dell'ordinamento sportivo (affiliati o tesserati), del proprio diritto fondamentale di difendere i propri interessi innanzi agli organi di giustizia ordinaria e di impugnare gli atti (rectius i provvedimenti amministrativi) emanati dagli organismi dell'ordinamento sportivo innanzi agli organi di giustizia amministrativa ai sensi degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione.

Ciò comporta che, nei casi in cui il giudice amministrativo abbia ritenuto configurabile la propria giurisdizione ed abbia eventualmente annullato i provvedimenti impugnati, l'ordinamento sportivo dovrà necessariamente eseguire le relative decisioni (laddove invece, prima della legge n. 280/2003, spesso esso si rifiutava di eseguire le decisioni dei giudici statali, invocando una presunta "impermeabilità" dell'ordinamento sportivo), e questa costituisce 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.