ENRICO LUBRANO

"LE SENTENZE-EMPOLI, OVVERO UN PASSO INDIETRO PER LA CERTEZZA DEL DIRITTO?!".

SOMMARIO

Introduzione. - **I. Il problema della c.d. "pregiudiziale sportiva". – II. La soluzione data dalla giurisprudenza (natura di provvedimento amministrativo delle decisioni della Camera di Conciliazione). - III. La soluzione difforme data dal T.A.R. Lazio con le sentenze-Empoli. - IV. Critica alla soluzione prospettata nelle sentenze-Empoli. - 1. Natura di interesse legittimo delle posizioni giuridico soggettive dei destinatari di tutti i provvedimenti amministrativi emanati nell'esplicazione di un potere autoritativo (anche se vincolato). - 2. - Natura di interesse legittimo delle posizioni giuridico-soggettive delle società sportive a fronte di provvedimenti federali di ammissione o di non ammissione ai campionati**. - **3. Non compromettibilità in arbitrato degli interessi legittimi. - 4. Oggettiva natura sostanziale di provvedimento amministrativo delle decisioni assunte dalla Camera di Conciliazione. – Conclusioni.**

Introduzione.

Viene in esame un gruppo di sentenze (nn. 526/2005, 527/2005, 528/2005, 529/2005, tutte emanate in data 21 gennaio 2005), con le quali la Sezione Terza Ter del T.A.R. Lazio ha in parte respinto e in parte dichiarato inammissibili una serie di ricorsi proposti dalla Società Empoli Football Club avverso gli atti con i quali la Federazione Italiana Giuoco Calcio (F.I.G.C.) aveva ammesso al campionato di Serie A per la stagione agonistica in corso (2004-2005) tutta una serie di Società (rispettivamente Reggina, Chievo, Siena e Lazio).

I provvedimenti emanati dal C.O.N.I. e dalle federazioni sportive sono impugnabili innanzi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (ed alla competenza territoriale del T.A.R. Lazio) ai sensi della legge 17 ottobre 2003, n. 280.

I. Il problema della c.d. "pregiudiziale sportiva".

Tale legge (di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 19 agosto 2003, n. 220, c.d. "decreto anti-TAR") ha posto, come condizione

(implicita) per la proposizione del ricorso innanzi al giudice amministrativo, la necessità di avere previamente "*esauriti i gradi di giustizia sportiva*" (art. 3, primo comma) ([1]): tale condizione (c.d. "pregiudiziale sportiva") ha dato inevitabilmente luogo ad una serie di problemi di interpretazione della legge de qua, dovuti al fatto che la giustizia sportiva esaurisce i propri gradi nella c.d. "Camera di Conciliazione e di Arbitrato per lo Sport" presso il C.O.N.I. e che le decisioni della stessa vengono "autodefinite" dai relativi regolamenti sportivi (Statuto del C.O.N.I., Regolamento Ordinario e Regolamento ad hoc della stessa) come "lodi arbitrali".

In sostanza, alla luce di tale "pregiudiziale sportiva", si è subito posto un problema di ammissibilità dei vari ricorsi proposti avverso provvedimenti emanati dalle varie Federazioni sportive innanzi al T.A.R.

---

[1] In relazione a tale art. 3 della legge n. 280/2003, nella parte in cui prevede tale pregiudiziale sportiva, si pongono inevitabilmente notevoli dubbi di legittimità costituzionale: la necessità di dovere esperire obbligatoriamente tutti i gradi di giustizia sportiva per realizzare la condizione (di ammissibilità o di procedibilità) necessaria prima di potere legittimamente presentare un ricorso in sede giurisdizionale avverso un provvedimento immediatamente esecutivo (e quindi immediatamente lesivo) sembra, infatti, realizzare una lesione del principio di effettività della tutela giurisdizionale (naturale corollario dell'art. 24 della Costituzione), in quanto determina oggettivamente una necessaria posticipazione (spesso di diversi mesi) del proprio diritto alla tutela giurisdizionale; e ciò proprio in una materia, quale quella sportiva, nella quale gli interessati hanno invece una impellente necessità di ottenere immediatamente una pronuncia giurisdizionale, almeno cautelare, sui provvedimenti impugnati, in quanto il decorso di un certo periodo di tempo rende impossibile l'effettiva realizzazione di una tutela giurisdizionale piena ed effettiva, consentendo la possibilità solo di una tutela meramente risarcitoria dei propri interessi (si pensi ad un provvedimento di esclusione di una società dal campionato, che ha ovviamente effetti immediati, ma che può essere impugnato al T.A.R. solo dopo avere esaurito tutti i gradi di giustizia sportiva, quando ormai, come è accaduto di frequente, tale campionato è iniziato da mesi e la Società esclusa non potrebbe più concretamente esservi riammessa, con l'effetto che la riammissione a tale campionato deve essere necessariamente posticipata alla stagione agonistica successiva e, per la stagione agonistica perduta, la società può soltanto ottenere il relativo risarcimento dei danni).

Il problema concreto è però costituito dal fatto che nessun ricorrente ha mai sollevato la questione di legittimità costituzionale di tale norma per evitare di vedere inevitabilmente allungarsi i tempi per la definizione del proprio giudizio innanzi al T.A.R. (dilazione di tempi che, nel caso in cui il giudice amministrativo ritenesse di rimettere tale questione alla Corte Costituzionale, sarebbe ovviamente considerevole, dato che sarebbe necessario attendere il giudizio di legittimità costituzionale da parte della Corte stessa); pertanto, proprio la particolare necessità ottenere una pronuncia giurisdizionale in tempi stretti (urgenza tipica in materia sportiva) induce i ricorrenti a presentare ricorso al T.A.R. soltanto dopo avere esaurito i gradi di giustizia sportiva, piuttosto che presentare subito ricorso innanzi al giudice amministrativo e sollevare contestualmente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 280/2003.

Pertanto, tale pregiudiziale sportiva, pur se estremamente discutibile dal punto di vista della propria legittimità costituzionale, "tiene" in forza di una (prevedibile) situazione di fatto per cui nessuno, pur di non vedere allungati i tempi del proprio giudizio, solleva la questione.

(pur essendo tale facoltà di impugnazione prevista e disciplinata dalla legge n. 280/2003): tali ricorsi correvano, infatti, il rischio di essere dichiarati inammissibili sempre e comunque, in quanto:

a) se essi erano stati proposti senza adire previamente la c.d. Camera di Conciliazione, essi potevano essere dichiarati inammissibili per non avere esaurito i gradi di giustizia sportiva;
b) se essi erano stati proposti dopo avere adito la Camera di Conciliazione (impugnandone anche la relativa decisione finale), essi potevano essere dichiarati inammissibili per avere ad oggetto (non un provvedimento amministrativo ma) un presunto lodo arbitrale (la cui impugnazione sarebbe dovuta spettare al giudice ordinario).

In pratica, tale pregiudiziale sportiva rischiava, nella propria concreta applicazione, di svuotare di ogni significato l'attribuzione alla competenza esclusiva del T.A.R. Lazio compiuta dalla legge n. 280/2003.

II. La soluzione data dalla giurisprudenza (natura di provvedimento amministrativo delle decisioni della Camera di Conciliazione).

La questione è stata posta per la prima volta dalla Società Cosenza calcio nell'impugnazione di un provvedimento federale di non ammissione al Campionato di Serie C1 2003-2004: la Società, prima di proporre ricorso al T.A.R., aveva previamente adito la Camera di Conciliazione, che aveva rigettato il ricorso con una decisione autodefinita come "lodo arbitrale"; conseguentemente la Società aveva impugnato al T.A.R. sia la decisione della Camera di Conciliazione sia tutti i provvedimenti federali di non ammissione in Serie C1; in giudizio la FIGC aveva eccepito l'inammissibilità del ricorso per avere esso ad oggetto l'impugnazione di un lodo arbitrale; la Società - evidenziando la natura non arbitrabile delle proprie pretese, concretando esse posizioni giuridiche soggettive di interesse legittimo, come tale indisponibile - aveva ribadito l'ammissibilità del ricorso per la natura sostanziale di provvedimento amministrativo (e non di lodo arbitrale) della decisione della Camera di Conciliazione.

Tale questione era stata affrontata dalla Sezione Terza Ter del T.A.R. Lazio, che, con sentenza 1 aprile 2004, n. 2987 - pur riconoscendo la fondatezza della tesi del Cosenza Calcio in ordine alla non compromettibilità delle proprie pretese in quanto costituenti interessi

legittimi ([2]), come tali non disponibili - ha ritenuto che:

a) la pronuncia emanata dalla Camera di Conciliazione avesse effettivamente carattere di lodo arbitrale;
b) la competenza in ordine all'impugnazione di tali lodi appartenesse comunque al TAR Lazio (ai sensi dell'art. 3 della legge n. 280/2003, che attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ogni controversia avente ad oggetto atti del C.O.N.I. o delle federazioni sportive);
c) tali lodi arbitrali della Camera di Conciliazione (a tale momento, autodefiniti come "lodi rituali") fossero sindacabili dal T.A.R. Lazio soltanto per motivi di nullità (e non per vizi di legittimità) ai sensi dell'art. 827 e segg. c.p.c. ([3]).

Il problema era stato poi riproposto in sede di appello della sentenza del T.A.R. Lazio n. 2987/2004: con sentenza 9 luglio 2004, n. 5025, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato, facendo propria la tesi del Cosenza calcio – e riconoscendo che la pretesa della Società (a fronte del provvedimento di carattere autoritativo emanato dalla F.I.G.C. di non ammissione al campionato) costituiva un interesse legittimo, come tale indisponibile e pertanto non arbitrabile – ha stabilito che:

a) la decisione della Camera di Conciliazione non era un lodo arbitrale, ma un provvedimento amministrativo;
b) la stessa era pertanto impugnabile al T.A.R. Lazio;

---

[2] 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*".

[3] A tale riguardo 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 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).

c) la stessa era sindacabile in forma piena (ovvero per vizi di legittimità, e non solo per vizi di nullità).

La sentenza n. 5025/2004 ha avuto il grande merito di andare oltre il semplice dato formale, costituito dalla dizione letterale dei vari regolamenti sportivi del C.O.N.I. e delle federazioni, che attribuivano tout court il carattere di lodo arbitrale alle decisioni della Camera di Conciliazione; tale decisione ha, infatti, affrontato la reale sostanza delle cose ed ha, pertanto, inevitabilmente dovuto ravvisare come - in materia di impugnazione di provvedimenti federali di non ammissione ai campionati, essendo questi dei provvedimenti amministrativi autoritativi che incidono su posizioni riconoscibili come di interesse legittimo e non essendo assolutamente arbitrabile la materia degli interessi legittimi - i procedimenti instaurati innanzi alla Camera di Conciliazione non possono affatto avere natura di procedimenti arbitrali, bensì hanno natura di procedimenti amministrativi, con la conseguenza che le relative decisioni finali non costituiscono lodi arbitrali, ma provvedimenti amministrativi, sindacabili in forma piena (per vizi di legittimità) dal giudice amministrativo ([4]).

---

[4] A tale riguardo, 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).

A fronte di tale nuova soluzione della questione relativa alla natura (amministrativa) delle decisioni assunte dalla Camera di Conciliazione (quantomeno quelle assunte in ordine all'impugnazione di provvedimenti emanati dalle federazioni in esplicazioni di poteri autoritativi, come in sede di ammissione ai campionati delle società sportive), la stessa Sezione Terza Ter del TAR Lazio ha mostrato più volte di avere superato la propria precedente impostazione (quella fatta propria con la sentenza n. 2987/2004) e di avere fatto propria, evidentemente condividendola, la visione espressa dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 5025/2004 ([5]).

---

[5] Il fatto che la Sezione Terza Ter del TAR Lazio (alla quale sono di fatto devolute tutte le questioni sportive ai sensi della legge n. 280/2003) avesse modificato la propria precedente impostazione (quella espressa con la sentenza n. 2987/2004) su tale problema, dimostrando di condividere la linea interpretativa fatta propria dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 5025/2004, è stato oggettivamente attestato da varie decisioni della stessa su tale profilo, che, da una parte, ha dichiarato inammissibile un ricorso proposto senza avere previamente adito la Camera di Conciliazione per non essere stati esauriti i gradi di giustizia sportiva, e, dall'altra parte, ha accolto ricorsi proposti avverso decisioni emanate dalla Camera di Conciliazione (decisioni dalla stessa qualificate come "lodi arbitrali", ma sostanzialmente riconosciute dal TAR come provvedimenti amministrativi).

In particolare:

a) con sentenza 30 luglio 2004, n. 7550, il TAR ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla Società Napoli Sportiva per non avere previamente adito la Camera di Conciliazione: in tale decisione il TAR ha specificato che "*deve essere infine dichiarata inammissibile anche la domanda di accertamento del diritto della ricorrente all'iscrizione in Serie B, in quanto la stessa risulta esperita senza il previo esperimento dei gradi di 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). Alla stregua di quanto precede deve essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso*" (cfr. pag. 10 sent.);

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

III. La soluzione difforme data dal T.A.R. Lazio con le sentenze-Empoli.

Con le sentenze nn. 526, 527, 528 e 529, emanate il 21 gennaio 2005, la Sezione Terza Ter del TAR Lazio (tutte di contenuto testualmente identico tra loro) - 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) - fa un brusco retrofront e ripropone 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).

IV. Critica alla soluzione prospettata nelle sentenze-Empoli.

Tale impostazione, alla luce di un corretto inquadramento di tutte le questioni sottese, non può certamente essere condivisa.

A tale riguardo si osserva che:

1) l'attività amministrativa svolta da un organismo di diritto pubblico (anche se soggetto privato), in esplicazione di poteri comunque

autoritativi (quale è l'attività svolta dalle federazioni sportive in esecuzione del potere conferitogli dallo Stato con l'art. 12 della legge n. 91/1981), anche quando sia attività vincolata, incide sempre e comunque su interessi legittimi e non su diritti soggettivi (cfr. poi par. 1.);

2) in ogni caso, l'attività di controllo sull'equilibrio economico-finanziario delle società ai fini dell'ammissione ai campionati costituisce un'attività di carattere discrezionale (e non certo vincolato), che pertanto incide indiscutibilmente su interessi legittimi (cfr. poi par. 2.);

3) conseguentemente i provvedimenti di ammissione (o di non ammissione ai campionati), incidendo su interessi legittimi, per la loro natura indisponibili, costituiscono materia sicuramente non arbitrabile: essi non sono, pertanto, lodi arbitrali, ma inevitabilmente provvedimenti amministrativi, impugnabili al T.A.R. Lazio ai sensi della legge n. 280/2003 e da questo sindacabili in forma piena per vizi di legittimità (cfr. poi par. 3).

1. Natura di interesse legittimo delle posizioni giuridico-soggettive dei destinatari di tutti i provvedimenti amministrativi emanati nell'esplicazione di un potere autoritativo (anche se vincolato).

In primo luogo, deve essere evidenziato che - contrariamente a quanto ritenuto dal T.A.R. nel proprio iter logico seguito nelle varie sentenze relative ai ricorsi dell'Empoli - le posizioni giuridico-soggettive dei destinatari di tutti i provvedimenti emanati da soggetti di diritto pubblico nell'esplicazione di un proprio potere autoritativo (essendo essi in una posizione sottoordinata rispetto ad un potere amministrativo sovraordinato), hanno sempre carattere di interessi legittimi (e non di diritti soggettivi): e ciò non solo quando tale attività ha carattere discrezionale, ma anche quando essa abbia carattere vincolato.

Il privato destinatario di un provvedimento amministrativo emanato nell'esercizio di un potere autoritativo (anche se vincolato) ha, pertanto, soltanto la facoltà di pretendere il corretto esercizio di tale attività (ovvero che tale potere sia esplicato nel senso di perseguire realmente l'interesse pubblico per il quale esso è stato conferito); tale prospettiva è valida per tutti i destinatari (diretti e indiretti) di provvedimenti autoritativi, in particolare:

a) non soltanto per i diretti destinatari di tali provvedimenti (che possono fare valere un proprio interesse legittimo in sede di impugnazione degli stessi quando essi producano effetti negativi diretti sulla propria sfera giuridica, come avviene nel caso di società destinataria diretta di un provvedimento di non ammissione al campionato di competenza);

b) ma anche nei confronti di tutti i destinatari indiretti di tali provvedimenti, ovvero di tutta la collettività dei soggetti che esplicano la propria attività nell'ambito dell'Amministrazione (in senso lato) che esercita il proprio potere autoritativo (tutti i soggetti, anche non direttamente destinatari di un provvedimento, possono fare valere un proprio interesse legittimo in sede di impugnazione dello stesso, quando esso, pur non producendo alcun effetto diretto sulla propria sfera giuridica, produca comunque degli effetti negativi indiretti, come avviene per le società che ambiscano ad essere ripescate in un campionato superiore, che vedano i propri interessi "frustrati" da un illegittimo provvedimento di ammissione di un'altra società a tale campionato, che, come tale, impedisce loro di essere "ripescate").

E', pertanto, evidente che, a fronte dell'esplicazione di un potere autoritativo, le posizioni giuridico soggettive di tutti i soggetti direttamente (come nel caso della società ipoteticamente non ammessa al campionato) o indirettamente (come nel caso della società che lamenti l'illegittimità di un provvedimento di ammissione al campionato di un'altra società) coinvolti dai provvedimenti emanati dall'Amministrazione hanno una posizione sottoordinata (e non certo pariordinata) alla stessa, qualificabile, come tale, come interesse legittimo.

Nessun rilievo può, pertanto, essere attribuito - per il corretto inquadramento dell'essenza della posizione giuridico-soggettiva (come interesse legittimo o come diritto soggettivo) sottoordinata (direttamente o indirettamente) al potere autoritativo dell'Amministrazione - alle modalità concrete di esplicazione di tale potere, ovvero al fatto che lo stesso abbia natura discrezionale o vincolata.

Infatti, contrariamente all'impostazione fatta propria dal T.A.R. nelle sentenze in questione – secondo la quale, a fronte di poteri autoritativi vincolati vi sarebbero posizioni di diritto soggettivo (mentre soltanto a fronte di poteri autoritativi discrezionali vi sarebbero posizioni di interesse legittimo) – è stato pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 29 dicembre 2000, n. 17, che "*l'interesse legittimo è figura istituzionalmente correlata all'esercizio di una potestà amministrativa, rimanendo irrilevante se l'atto adottato dall'Amministrazione abbia un contenuto discrezionale o vincolato; la relativa distinzione dal diritto soggettivo va operata considerando lo scopo della norma attributiva del potere, valutando se essa sia diretta in via primaria a tutelare interessi pubblici, ovvero posizioni*

soggettive di privati" ([6])

E', pertanto, evidente che, a fronte di provvedimenti amministrativi autoritativi emanati in forza di un potere conferito all'Amministrazione (in senso lato) per il perseguimento di interessi generali, la posizione giuridico-soggettiva del privato (o meglio di tutti i privati, non solo il destinatario diretto, ma anche tutti i destinatari indiretti) ha indiscutibilmente il carattere dell'interesse legittimo, e ciò a prescindere dal fatto che l'attività concretamente posta in essere dall'Amministrazione nell'esercizio di tale potere abbia carattere discrezionale o anche vincolato.

2. Natura di interesse legittimo delle posizioni giuridico-soggettive delle società sportive a fronte di provvedimenti federali di ammissione o di non ammissione ai campionati.

In secondo luogo, deve essere evidenziato un altro dato fondamentale, ovvero che - in sede di emanazione di provvedimenti federali relativi all'ammissione (o alla non ammissione) di società sportive ai relativi campionati, dato che tali provvedimenti costituiscono esplicazione di un potere pubblicistico attribuito dallo Stato alle federazioni con legge (art. 12 legge n. 91/1981) - tutte le società (non solo la diretta destinataria del provvedimento, positivo o negativo che sia, ma anche tutte le altre società, indirettamente destinatarie di tali provvedimenti pur quando essi riguardino

---

[6] A tale riguardo l'Adunanza Plenaria ha, con tale decisione, testualmente specificato che "*essendo la norma indirizzata alla realizzazione di finalità pubblicistiche, deve, invece, ritenersi che la posizione del personale mantenga, pur dopo la sua entrata in vigore, la configurazione tipica dell'interesse legittimo, il quale è istituzionalmente correlato all'esercizio di una potestà autoritativa; ed è irrilevante, sotto tale profilo, se l'atto adottato dall'Amministrazione abbia un contenuto discrezionale o vincolato, giacchè siffatta distinzione va fatta, come la giurisprudenza ha più volte affermato, considerando se la norma sia diretta in via primaria a tutelare interessi pubblici ovvero posizioni soggettive dei privati (tra le altre, da ultimo, Ad. Plen., 5 luglio 1999, n. 18; in tema di pubblico impiego, Ad. Plen. 26 ottobre 1979, n. 25)*".

La correttezza della soluzione offerta dall'Adunanza Plenaria alla corretta qualificazione della posizione giuridico soggettiva comunque sottoordinata ad un potere autoritativo conferito all'Amministrazione per la tutela di interessi pubblici (posizione sempre da qualificarsi come interesse legittimo, anche a prescindere dal fatto che l'attività concretamente posta in essere dall'Amministrazione sia del tutto vincolata e priva di ogni benché minima discrezionalità) viene ribadita in una nota a tale sentenza di G. BACOSI, intitolata "*L'Adunanza Plenaria tra ex dipendenti scolastici in pensione ed interessi legittimi evergreen*" (pubblicata sul sito internet www.giustamm.it): l'autore, infatti - dopo avere evidenziato la funzione pubblicistica della norma che aveva conferito il potere all'Amministrazione (potere conferito dall'art. 10 della legge n. 417/1989 per assicurare "*il regolare inizio dell'anno scolastico*" e "*la continuità didattica per tutta la sua durata*") - ha evidenziato che "*proprio questa sua vocazione pubblicistica, secondo il Collegio, non può non condurre ad escludere la sussistenza di un diritto soggettivo in capo all'interessato dimissionario per assumerlo piuttosto come titolare di un interesse legittimo".*

altre società) hanno una posizione sottoordinata alla federazione, riconoscibile sempre ed esclusivamente come interesse legittimo.

Tale osservazione risulta perfettamente conforme sia a quanto chiarito, in via generale, dalla giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria sopra riportata (in ordine alla necessaria dicotomia tra potere autoritativo sovraordinato e interesse legittimo sottoordinato) (cfr. par. 2.1.), sia a quanto pacificamente riconosciuto, nella materia specifica dell'ammissione di società sportive ai campionati, sia dal T.A.R. Lazio che dal Consiglio di Stato in precedenza (cfr. par. 2.2.).

2.1. In particolare, tale impostazione ricalca perfettamente il modello generale posto dall'Adunanza Plenaria sopra richiamata: se, infatti, ad un'Amministrazione (o ad un qualsiasi soggetto di diritto pubblico) è stato conferito dallo Stato un potere autoritativo per garantire il corretto (o il miglior) perseguimento di interessi della collettività, ne consegue inevitabilmente che, nell'emanazione di atti volti all'esplicazione di tale potere, l'Amministrazione, dovendo perseguire interessi pubblici, assurge ad una posizione sovraordinata rispetto ai destinatari dei propri provvedimenti; ne consegue che questi, trovandosi in posizione sottoordinata rispetto ad essa, possono soltanto pretendere il corretto esercizio del potere amministrativo e quindi la propria posizione giuridico-soggettiva non può che essere inquadrata come interesse legittimo (non certo come diritto soggettivo, in quanto l'interesse del privato è configurabile come diritto soggettivo soltanto laddove lo stesso abbia una posizione di pariordinazione rispetto a quella dell'Amministrazione, posizione che può verificarsi soltanto quando questa ponga in essere attività di diritto privato e non certo quando essa ponga in essere un'attività delegatale dallo Stato per il perseguimento di interessi pubblici).

2.2. Per quanto riguarda poi, più specificamente, la fattispecie dei provvedimenti amministrativi emanati dalle federazioni sportive in sede di controllo dell'equilibrio finanziario delle società ai fini dell'ammissione ai campionati, è evidente che il relativo potere di controllo ha un oggettivo carattere autoritativo, in quanto è stato conferito alle stesse dallo Stato (addirittura con un atto legislativo di fonte primaria) per garantire l'interesse pubblico costituito dal "*regolare svolgimento dei campionati*" ([7]): tale

---

[7] Il fatto che "*il regolare svolgimento dei campionati*" (almeno quelli di calcio) (presumibilmente non solo per la enorme rilevanza sugli equilibri socio-economici della Nazione, ma anche per l'indiscutibile rilevanza sugli equilibri psicofisici ed endofamiliari di tutta la popolazione) costituisca un interesse di carattere pubblico - (non solo per il rilevante numero di praticanti il giuoco del calcio ad ogni livello agonistico, che sono oltre un milione, ma per l'ancor più rilevante numero di spettatori di tali campionati, tra appassionati "da stadio" e più freddi 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

potere di controllo è stato, infatti, conferito alle federazioni sportive dallo Stato italiano con l'art. 12 della legge 23 marzo 1981, n. 91 (intitolato "*garanzia per il regolare svolgimento dei campionati sportivi*"), il quale ha sancito 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*" ([8]).

Sotto tale profilo, si osserva che, proprio nella materia dei provvedimenti di ammissione ai campionati, la dicotomia per cui al potere autoritativo dell'Amministrazione corrisponde necessariamente una posizione (sottoordinata) di interesse legittimo dei destinatari (diretti e

---

l'emanazione del Decreto Legge 19 agosto 2003, n. 220 (come evidenziato dall'art. 3, 5 co., dello stesso, che ha sancito che "*tenuto conto dell'eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere, il CONI, su proposta della federazione competente, adotta i provvedimenti di carattere straordinario transitorio, anche in deroga alle vigenti disposizioni dell'ordinamento sportivo, per assicurare l'avvio dei campionati 2003-2004*").

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

[8] Anche prima del legislatore (con il D.L. n. 220/2003 citato), il rilievo pubblicistico del potere conferito dallo Stato alle federazioni sportive per mezzo dell'art. 12 della legge n. 91/1981 era stato pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza: in particolare, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato, con sentenza 30 settembre 1995, n. 1050 (la "madre" di tutte le sentenze in materia di diritto dello sport prima della sua "erede", ovvero la sentenza n. 5025/2004), aveva chiarito tale punto, specificando che "*vi sono altrettante norme che testimoniano dell'attribuzione alle federazioni di specifici poteri pubblici, tra i quali sono da annoverare sicuramente…l'art. 12 in tema di potere di controllo sulle società sportive e sulla loro attività gestionale; la circostanza che tali controlli devono essere svolti per legge 'secondo modalità approvate dal CONI', postula necessariamente che tali modalità debbano essere stabilite dalle federazioni mediante norme alle quali non può non riconoscersi carattere pubblico, essendo volte a disciplinare l'esercizio di una potestà amministrativa attribuita da una norma di legge statale al CONI e da questo delegato alle federazioni; in tale quadro ricostruttivo, si deve convenire che il provvedimento di non ammissione al campionato, fondato su presunte irregolarità di gestione della società, è stato adottato in applicazione di norme che perseguono finalità di interesse pubblico; con la conseguenza che la materia attiene alla sfera della discrezionalità amministrativa della FIGC, rispetto alla quale la posizione giuridica soggettiva della società sportiva si configura come interesse legittimo, tutelabile davanti al giudice amministrativo*".

Tale impostazione del Consiglio di Stato è stata poi recepita dalla stessa Sezione Terza Ter del TAR Lazio, la quale, con sentenza 23 settembre 1998, n. 2394, ha testualmente ribadito, facendoli propri, i principi espressi nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1050/1995 sopra riportata.

indiretti) di tale potere, è sempre stata pacificamente riconosciuta da numerose decisioni della giurisprudenza amministrativa (anche precedente alla sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato sopra citata); tali decisioni hanno, inoltre, evidenziato anche come, in tale materia, le federazioni esercitino tale potere (autoritativo) con un'attività discrezionale (e non vincolata), prima con la previsione e poi con l'applicazione di norme federali volte a stabilire i parametri per la valutazione dell'equlibrio finanziario delle società.

In particolare:

a) il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1050/1995, ha evidenziato come, nell'esplicazione del proprio potere di controllo sull'equilibrio finanziario delle società, le federazioni esercitano un potere discrezionale in due fasi distinte, ovvero una prima volta nella predisposizione delle proprie norme interne volte a regolare le modalità di tale controllo, e, una seconda volta, nel momento della concreta applicazione di tali norme; ne consegue, a parere dei giudici di Palazzo Spada, che la posizione di tutte le società (sia quelle direttamente destinatarie dei provvedimenti di controllo, sia tutte le altre, in quanto indirettamente coinvolte ai fini di un eventuale ripescaggio) assume il carattere dell'interesse legittimo ([9]);

---

[9] Come, infatti, evidenziato nella sentenza richiamata, il Consiglio di Stato ha ritenuto infondata la posizione della FIGC che assumeva che la posizione delle società avesse i caratteri del diritto soggettivo.

Come si legge nella stessa, infatti, "*poiché le norme emanate per l'ammissione della società al campionato di Serie C1 per la stagione 1993-94 hanno previsto requisiti puntuali e termini precisi, il potere della Lega e della federazione avrebbe carattere vincolato, rispetto alla quale la posizione delle società rivestirebbe natura di diritto soggettivo, con conseguente eventuale giurisdizione del giudice ordinario: anche tale prospettazione è infondata*".

La sentenza de qua ha, infatti, precisato quanto segue: "*a parte che, come esattamente rileva la difesa del Catania Calcio, 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, laddove questi siano emanati in via primaria ed immediata per la cura di interessi pubblici (cfr. C.Ga. 23 maggio 1989, n. 177), è arduo sostenere che le fattispecie legali desumibili dalle regole stabilite dal Consiglio federale postulino, in sede di concreta applicazione, l'esercizio di attività vincolata. In realtà, il modo concreto di atteggiarsi del controllo economico gestionale e il suo livello di intensità, gli atti ed i momenti nei quali esso si esplica, i requisiti prescritti per il raggiungimento della predeterminata situazione di equilibrio, testimoniano che la materia attiene alla sfera della discrezionalità amministrativa. Ove poi si aggiunga che talune censure sono rivolte anche contro le norme regolamentari presupposte, che collocano la valutazione discrezionale della federazione tra le altre regole di accesso ai tornei, non si può non concludere per la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo, essendo noto che la sfera di discrezionalità amministrativa regolamentare riguarda non solo la predisposizione di regole di comportamento, ma anche la valutazione della loro osservanza da parte dei destinatari*".

Tale impostazione del Consiglio di Stato è stata poi recepita anche dalla stessa Sezione Terza Ter del TAR Lazio, la quale, con sentenza 23 settembre 1998, n. 2394, ha

b) il Consiglio di Stato, Sezione Sesta, con sentenza 16 settembre 1998, n. 1257, ha ulteriormente ribadito che – poiché in via generale, a fronte di poteri autoritativi (anche vincolati) i destinatari dei relativi provvedimenti hanno sempre una posizione (subordinata) di interesse legittimo ([10]) – anche nel caso specifico dei provvedimenti relativi all'ammissione ai campionati, avendo il potere di controllo sull'equilibrio finanziario delle società un carattere pubblicistico, le società hanno sempre una posizione di interesse legittimo ([11]);

c) lo stesso Consiglio di Stato, Sezione Sesta, con sentenza 7 maggio 2001, n. 2546, ha ribadito tali principi ([12]);

d) il TAR Lazio, Sezione Terza Ter, con sentenza 14 maggio 2002, n. 4228, ha confermato che, a fronte del potere autoritativo delle federazioni in sede di controllo sull'equilibrio finanziario, le società hanno una posizione di interesse legittimo ([13]); tale impostazione appare indiscutibile in relazione

---

testualmente ribadito, facendoli propri, i principi espressi nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1050/1995 sopra riportata.

[10] La sentenza de qua specifica testualmente che "*la posizione di interesse legittimo non si configura necessariamente solo in relazione ad atti discrezionali, ben potendo posizioni di tale natura in presenza di provvedimenti vincolati, laddove emanati in via primaria ed immediata per interessi pubblici*".

[11] La sentenza de qua chiarisce inoltre, in ordine a tale profilo, che "*tra le norme che testimoniano dell'attribuzione alle federazioni di specifici poteri pubblicistici sono da annoverare sicuramente ... l'art. 12 legge n. 91/1981 circa il potere di controllo e di attivazione del regime di responsabilità delle società sportive nella loro attività gestionale. Ove si consideri che il controllo sulla gestione economico-finanziaria delle leghe e delle società professionistiche è delegato dal CONI alla federazione, che la FIGC si avvale della COVISOC, che tale commissione ha poteri consultivi, di controllo e di proposta in merito all'osservanza delle disposizioni di cui all'art. 12 della legge n. 91/1981, non si può non concludere che la FIGC, tramite il proprio organo COVISOC agisca quale organo del CONI nell'esplicazione dei fini istituzionali di questo. Ne discende che la materia attiene alla sfera della discrezionalità amministrativa, rispetto alla quale la posizione giuridica soggettiva della società sportiva si configura come interesse legittimo tutelabile davanti al giudice amministrativo. Infatti, il modo di atteggiarsi in concreto del controllo economico-gestionale previsto dalla citata normativa, il suo livello di intensità, gli atti ed i momenti in cui esso si esplica, i requisiti prescritti per il raggiungimento della predeterminata situazione di equilibrio testimoniano che la materia attiene alla sfera della discrezionalità amministrativa*".

[12] Con tale decisione 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*".

[13] Sotto tale profilo, il TAR ha chiarito che "*come la Sezione ha più volte avuto modo di rilevare a proposito della questione relativa alla giurisdizione in materia di sport (con pronunce peraltro confermate in appello), anche nel nuovo assetto, le federazioni sportive sono un'emanazione diretta del CONI. La delega che l'ordinamento giuridico fa alla federazione ha infatti il fine di soddisfare l'interesse proprio dell'intera collettività*

al fatto che, come chiarito nella decisione, l'attività di controllo svolta dalle federazioni non può comunque mai avere carattere vincolato, ma è sempre discrezionale anche quando la federazione abbia stabilito in precedenza dei criteri teoricamente vincolanti per sè stessa ([14]).

Il fatto che non vi siano dubbi che al potere autoritativo federale di controllo sia sottoordinato un interesse legittimo delle società sportive è confermato anche dalle difese recentemente svolte dalla stessa F.I.G.C. in diversi giudizi innanzi alla Camera di Conciliazione, nelle quali la stessa Federazione ha eccepito la non arbitrabilità di questioni sollevate in ordine alla legittimità di provvedimenti federali di ammissione (e di non ammissione) ai campionati, sottolineando il fatto che la posizione giuridica delle società assume, in tali casi, la veste dell'interesse legittimo ([15]).

---

nazionale, sia allo sviluppo della pratica sportiva agonistica e sia per la corretta gestione di attività che coinvolgono notevolissimi interessi economici delle società medesime, dell'erario (a cui affluiscono i proventi dei diversi giochi d'azzardo collegati ai risultati) e degli stessi scommettitori. Non vi possono essere dubbi sulla natura pubblicistica dell'intervento della FIGC in materia. Secondo le precedenti e consolidate regole rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la controversia avente ad oggetto il provvedimento con il quale la FIGC ammette ovvero esclude una società dal campionato della Lega professionisti della Serie di appartenenza. Quello che appare risolvente è la considerazione per cui le federazioni sportive, nello stabilire e nel valutare le condizioni ed i requisiti per l'ammissione a competizioni sportive e campionati, esercitano un potere discrezionale. Pertanto, la posizione del soggetto che chieda l'ammissione non può che avere natura di interesse legittimo (Cass. Civ., Sez. Un., 25 febbraio 2000, n. 46; Cons. Stato, Sez. VI, 11 agosto 2000, n. 4475; Cons. Stato, Sez. VI, 30 ottobre 2000, n. 5846)".

[14] A tale riguardo, il TAR 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 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*".

[15] In particolare, sotto tale profilo, si osserva come tale posizione della FIGC sia oggettivamente documentata in varie decisioni della Camera di Conciliazione (tutte pubblicate sul sito www.coni.it); in particolare: nella decisione del 23 novembre 2004 (Atalanta/FIGC), si legge testualmente a pag. 8-10 della stessa: "*In via pregiudiziale, la FIGC eccepiva la improponibilità o inammissibilità della domanda avversaria ritenendo la materia oggetto del contendere non compromettibile in arbitrato per una serie di ragioni: ...B: la pretesa avanzata dall'Atalanta, pur concretizzandosi nel risarcimento del danno per equivalente, si configura come interesse legittimo pretensivo, per definizione insuscettibile di essere compromesso in arbitrato, non possedendo il connotato della*

In ogni caso, nella fattispecie dell'Empoli, risultava assolutamente impensabile anche solo immaginare che la pretesa fatta valere dalla società ricorrente potesse concretare un diritto soggettivo: infatti, la posizione dell'Empoli è una posizione di soggetto indirettamente leso dai provvedimenti dalla stessa impugnati (ovvero i provvedimenti di avvenuta ammissione al campionato di Serie A di altre diverse società sportive, dirette destinatarie degli stessi); a ciò si aggiunga il fatto che l'Empoli non era neanche la prima squadra ad avere titolo ad essere "ripescata" in caso di annullamento di uno dei provvedimenti impugnati (in quanto la società che avrebbe avuto titolo ad aspirare per prima al "ripescaggio" era il Modena e non l'Empoli, come chiarito nelle sentenze stesse). Ne consegue che, anche qualora uno dei provvedimenti impugnati fosse stato annullato (con esclusione della società illegittimamente ammessa), l'Empoli non avrebbe affatto avuto titolo al ripescaggio (avrebbe avuto titolo il Modena): è, pertanto, assolutamente escluso che, nella fattispecie, si avesse riguardo a un diritto soggettivo dell'Empoli ad essere ammesso al Campionato di Serie A (ne consegue che la pretesa dell'Empoli non poteva assolutamente costituire oggetto di arbitrato).

3. Non compromettibilità in arbitrato degli interessi legittimi.

In terzo luogo, si evidenzia come, per la propria natura indisponibile, gli interessi legittimi siano, per definizione, assolutamente insuscettibili di essere rimessi ad un arbitrato, come da sempre (ed ancor più dopo la legge n. 205/2000) pacificamente riconosciuto da giurisprudenza e dottrina.

Tale punto è sempre risultato pacifico, a maggior ragione dopo l'introduzione dell'art. 6 della legge n. 205/2000, che, consentendo la possibilità di rimettere ad arbitrato le sole questioni relative a diritti

---

disponibilità. Infatti, a sostegno di tale assunto la difesa della FIGC affermava che gli atti di ammissione al campionato di Serie A, dei quali si chiede l'accertamento dell'illegittimità, sono stati emanati nell'esercizio di poteri di controllo demandati alla Federazione dall'art. 12 della legge n. 91/1981, e che tali poteri sono attribuiti alle federazioni sportive 'per delega del CONI, secondo modalità e principi da questo approvati'. Pertanto, continua la difesa, in forza di tale investitura derivante dall'Ente pubblico preposto al vertice dell'ordinamento di settore, la Federazione – limitatamente all'esercizio di queste attribuzioni – agisce come soggetto titolare di una funzione amministrativa disciplinata da una fonte normativa primaria; con la conseguenza che le posizioni giuridiche soggettive, che risultano incise da tali atti, vanno qualificate come interessi legittimi".

Le stesse identiche eccezioni poste dalla FIGC vengono ribadite in molte altre decisioni della Camera di Conciliazione (per tutte si vedano la decisione 26 marzo 2004, Piacenza/FIGC, alle pagg. 32-33; nonchè la decisione 2 marzo 2004, Piacenza/FIGC, alle pagg. 13-14.

soggettivi devoluti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ha implicitamente chiarito come le questioni relative ad interessi legittimi non siano certo mai arbitrabili, come ribadito da tutta la dottrina ([16]) e da tutta la giurisprudenza amministrativa ([17]).

---

[16] Tale non arbitrabilità degli interessi legittimi è stata evidenziata da tutta la dottrina; in particolare si vedano:

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 che "*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: anche 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 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.*".

[17] 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:

Ne deriva che sono sottoponibili ad arbitrato solo le questioni patrimoniali (attinenti ovviamente a risarcimento dei danni) conseguenti all'emanazione di un provvedimento amministrativo e non certo le questioni relative all'impugnazione di un provvedimento amministrativo (con richiesta di valutarne la legittimità).

Pertanto, le eventuali clausole compromissorie che devolvano (o pretendano di devolvere) ad arbitri questioni relative a interessi legittimi lesi da provvedimenti emanati da soggetti nell'esercizio di potestà amministrative autoritative sono assolutamente nulle e comunque inefficaci, come pacificamente chiarito dalla giurisprudenza ([18]); ciò comporta l'effetto che o il soggetto cui è stata devoluta l'attività arbitrale si spoglia spontaneamente della relativa competenza a giudicare (specificando che la materia non è sottoponibile alla sua cognizione) oppure comunque, qualora tale soggetto ponga in essere un'attività decisoria, tale attività non può certo avere carattere arbitrale, ma - concretando l'esercizio di un'attività di

---

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*".

[18] Sotto tale profilo, la giurisprudenza (per tutti cfr. Consiglio di Stato, Sezione Sesta, 8 aprile 2002, n. 1902) ha infatti chiarito che, in caso di clausole compromissorie che prevedano la devoluzione a collegi arbitrali di questioni non arbitrabili (perché relative a interessi legittimi) le stesse non abbiano alcun rilievo: "*osserva la Sezione che in concreto non si pongono neppure questioni di competenza, poiché non può essere attribuito rilievo alla clausola compromissoria contenuta nell'art. 15 dell'originaria convenzione; ... pertanto, la clausola contenuta nell'art. 15 dell'originaria convenzione non può essere considerata efficace, in ragione della devoluzione della controversia alla giurisdizione esclusiva amministrativa; ... ne consegue che la clausola compromissoria era ab origine irrilevante*".

valutazione della legittimità di un provvedimento amministrativo posta in essere su ricorso della parte lesa dallo stesso - tale attività non può che configurarsi come svolgimento di una potestas giudicandi avente carattere di attività amministrativa di secondo grado.

Del tutto irrilevante è, pertanto, il fatto (richiamato dalle sentenze relative ai ricorsi dell'Empoli) che la legge n. 280/2003 faccia salve le clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del C.O.N.I. e delle federazioni, in quanto tale "salvezza" riguarda soltanto clausole compromissorie valide ed efficaci, e non certo disposizioni normative regolamentari che, in contrasto con i più basici principi del diritto, pretendano di attribuire ad organi arbitrali la competenza in materie e su questioni nelle quali vengano incisi interessi legittimi.

Nessuna valenza può avere - per cambiare forma (con l'astratta auto-denominazione di "lodi arbitrali") a cose giuridiche con sostanza ben radicata (la necessaria natura di atto amministrativo di decisioni che valutino la legittimità di provvedimenti amministrativi incidenti su interessi legittimi) - neanche il riferimento (compiuto nelle sentenze del TAR Lazio sulla questione dell'Empoli) all'art. 11 della legge n. 241/1990 (che consente alla P.A. ed al privato di concordare il contenuto del provvedimento amministrativo, così ammettendo, secondo la visione dei giudici del T.A.R. romano, una sorta di "disponibilità" del potere autoritativo da una parte e degli interessi legittimi dall'altra): a tale proposito, è infatti opportuno chiarire che - come già evidenziato da autorevole dottrina - l'oggetto dell'eventuale devoluzione ad un collegio arbitrale può essere costituito esclusivamente dalle conseguenze patrimoniali derivanti dalla lesione dell'interesse legittimo ([19]).

---

[19] Sotto tale aspetto, si veda CIRILLO G.P., *La tutela in via arbitrale delle conseguenze patrimoniali derivanti dalla lesione dell'interesse legittimo*, in www.giustizia-amministrativa.it: come, infatti, precisato dall'autore, nell'articolo sopra citato, "*l'art. 11 della legge n. 241/1990 può diventare lo strumento attraverso il quale l'Amministrazione, anche quando agisce come autorità e quindi quando provvede con atto amministrativo e non con contratto o convenzione di diritto pubblico, rende concretamente possibile la soluzione arbitrale delle controversie patrimoniali di natura risarcitoria. Sicchè non è peregrino immaginare che l'emissione dell'atto amministrativo venga accompagnata, contestualmente o in una fase successiva, da un negozio contenente la clausola compromissoria, sottoscritto dal responsabile del procedimento e dal destinatario dell'atto, con il quale le parti stabiliscono di deferire ad arbitri le controversie che possano insorgere qualora l'atto amministrativo venga annullato ed abbia causato danno patrimoniale al privato. Parimenti allo stesso strumento sembra potersi ricorrere per dare forma ad un compromesso relativo ad una lite di carattere patrimoniale che sia insorta a causa dell'illegittimità dell'atto, accertata dal giudice con sentenza di annullamento o dalla stessa amministrazione mediante un provvedimento di autoannullamento*".

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, l'autore conclude inevitabilmente che "*la deroga arbitrale, ammissibile per le ragioni esposte solamente a seguito dell'annullamento dell'atto o dell'accertamento della pretesa da parte del giudice amministrativo, deve potere*

4. Oggettiva natura sostanziale di provvedimento amministrativo delle decisioni assunte dalla Camera di Conciliazione.

Risulta, pertanto, oggettivamente chiarito che:

a) l'attività autoritativa nell'esplicazione di funzioni pubblicistiche (anche se vincolata) realizza provvedimenti amministrativi necessariamente incidente su (posizioni sottoordinate costituenti) interessi legittimi (cfr. sopra par. 1);

b) l'attività autoritativa delle federazioni in sede di controllo dell'equilibrio finanziario delle società ai fini dell'ammissione al campionato ha un carattere autoritativo (essendo volta al perseguimento di fini pubblicistici conferiti dall'art. 12 della legge n. 91/1981) ed un carattere doppiamente discrezionale (in un primo momento nella fase della previsione dei parametri di equilibrio e in un secondo momento nella valutazione di tali parametri): conseguentemente gli atti emanati incidono su posizioni di interesse legittimo (cfr. sopra par. 2);

c) le posizioni di interesse legittimo – per la loro natura indisponibile (in quanto sottoordinate alla migliore realizzazione dell'interesse pubblico, per il quale il potere autoritativo è stato conferito) – non sono sottoponibili ad arbitrato, con la conseguenza che eventuali clausole compromissorie in tal senso sono nulle o comunque inefficaci (cfr. sopra par. 3).

Ne consegue che le decisioni della c.d. Camera di Conciliazione eventualmente emanate in relazione a questioni relative all'ammissione ai campionati ([20]) - (in teoria la Camera di Conciliazione dovrebbe negare la

---

operare solamente rispetto alle questioni patrimoniali che si pongono dopo che il giudice naturale abbia deciso sulle questioni attinenti alla legittimità e sia stato perciò individuato secondo i criteri generali, da cui esula il criterio di cui all'art. 11, ultimo comma, della legge n. 241/1990".

[20] Lo stesso discorso deve essere fatto (oltre che in relazione alle questioni di ammissione ai campionati) anche in relazione alle questioni disciplinari o relative all'affiliazione delle società o al tesseramento degli sportivi, tutte attinenti a poteri autoritativi che incidono su interessi legittimi, come pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza: per tutte si vedano:

a) Cons. Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050 (relativa a questioni di affiliazione, che ha riconosciuto la portata di provvedimenti amministrativi autoritativi, incidenti su posizioni di interesse legittimo, nei provvedimenti federali di revoca e decadenza dall'affiliazione);

b) Cons. Stato, Sezione Sesta, ordinanza 12 gennaio 1996, n. 1 (relativa a sospensione dell'esecuzione di una sanzione interdittiva disciplinare, c.d. "squalifica"); nonché Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108 (relativa a sanzione disciplinare di carattere pecuniario); in entrambi i casi il Consiglio

propria competenza al riguardo ed astenersi su ricorsi relativi a tali questioni non essendo esse devolvibili in arbitrato) - attenendo alla legittimità di provvedimenti amministrativi incidenti su interessi legittimi, hanno una natura di provvedimenti amministrativi (come già correttamente riconosciuto dalla sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato) e non certo di lodi arbitrali ([21]); esse, pertanto, devono essere sottoposte ad un sindacato di legittimità pieno (e non certo ad un mero controllo in ordine all'esistenza di errores in procedendo) da parte del giudice amministrativo.

Conclusioni

Alla luce dell'altalenante interpretazione data dalla giurisprudenza amministrativa (da ultimo dalla Sezione Terza Ter del T.A.R. Lazio), al quadro normativo configurato dalla legge n. 280/2003 - e, in particolare, all'obbligo di esperire la c.d. "pregiudiziale sportiva" e, conseguentemente, alla natura delle decisioni emanate dall'organo di ultimo grado di giustizia sportiva (la c.d. Camera di Conciliazione) - diventa determinante per l'operatore nel settore (l'incauto avvocato che abbia l'"ardire" di difendere una società sportiva colpita da provvedimenti autoritativi federali) evidenziare alcuni aspetti sostanziali relativi ad una corretta ricostruzione del quadro di sistema dei rapporti tra ordinamenti:

a) l'ordinamento sportivo nazionale è un ordinamento settoriale, a formazione spontanea, che opera per garantire l'interesse pubblico costituito dall'organizzazione dei vari sport e dall'effettivo regolare svolgimento dei campionati sportivi;
b) tale ordinamento sportivo è un ordinamento derivato dall'ordinamento statale ed è operante sulla base di una delega di fatto da questo da sempre conferita e formalizzata (soprattutto

---

di Stato ha previamente riconosciuto, negli atti emanati dalle federazioni in esplicazione del proprio potere autoritativo disciplinare, il carattere di provvedimento amministrativo incidente su interessi legittimi.

[21] E ciò anche a prescindere dall'assoluta assenza nella Camera di Conciliazione di un altro carattere che dovrebbe essere tipico dei collegi arbitrali, ovvero il carattere della effettiva terzietà, autonomia ed indipendenza: la lettura dei regolamenti sportivi evidenzia, infatti, come i componenti della stessa siano nominati (art. 1 del Regolamento della Camera di Conciliazione) dal Consiglio Nazionale del CONI (composto dai Presidenti delle varie federazioni), su proposta della Giunta Nazionale (composta dai dieci rappresentanti delle varie federazioni); sicchè, a tale riguardo, appaiono del tutto "volatili" le indicazioni previste dall'art. 1 del Regolamento della stessa, secondo il quale essa agisce "*nel rispetto dei principi di terzietà, autonomia e indipendenza*", in quanto (come è ben noto a chiunque viva nella realtà concreta del "nostro Bel Paese" e non nel "meraviglioso mondo di Amelie"), laddove c'è nomina (che può poi essere riconfermata o meno al mandato successivo) non si può oggettivamente parlare né di terzietà, né di autonomia, né di indipendenza.

con l'emanazione della legge n. 91/1981) con il conferimento di poteri pubblicistici autoritativi (tra i quali quelli in materia di affiliazione ed ammissione ai campionati, ai sensi rispettivamente degli artt. 10 e 12 della legge);

c) nell'esplicazione di tali poteri pubblicistici, le federazioni emanano atti amministrativi, incidenti su interessi legittimi: tali atti, nel momento in cui presentano una immediata esecutività e lesività, si configurano necessariamente come provvedimenti amministrativi (di primo grado), che dovrebbero essere, a rigore, direttamente impugnabili innanzi al giudice amministrativo (a prescindere dal previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva, e ciò anche in considerazione del fatto che, secondo quanto previsto dai vari regolamenti sportivi, l'impugnazione dei provvedimenti federali ai vari gradi di giustizia sportiva costituisce una semplice facoltà e non un obbligo);

d) alla luce dell'immediata lesività dei provvedimenti federali, la c.d, "pregiudiziale sportiva" (di cui all'art. 3 della legge n. 280/2003) dovrebbe essere interpretata dai giudici come una semplice indicazione di massima, in quanto - qualora fosse ritenuta una condizione di ammissibilità o di procedibilità, come tale vincolante per il ricorrente - non si potrebbe non dubitare fortemente delle legittimità costituzionale della stessa, che imporrebbe, in sostanza, una tutela giurisdizionale "posticipata" in palese violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale ([22]);

---

[22] E', infatti, evidente che, qualora si interpretasse la pregiudiziale sportiva come un obbligo di esaurire tutti i gradi di giustizia sportiva prima di potere presentare ricorso al T.A.R. Lazio, si determinerebbe automaticamente una lesione del diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24 della Costituzione, in quanto, in violazione dell'effettività di tale principio, il cittadino potrebbe ricorrere al giudice soltanto dopo diverso tempo dall'emanazione di un provvedimento (ad esempio la non ammissione al campionato o la non assegnazione al campionato per il quale la società ha conquistato il titolo sportivo) immediatamente lesivo (la lesione si concretizza nel momento in cui il relativo campionato ha inizio senza la società esclusa), ovvero dopo avere atteso tutto lo svolgimento del giudizio innanzi alla Camera di Conciliazione (tanto per dare un'idea su come la pregiudiziale sportiva realizzi oggettivamente la posticipazione del diritto ad adire le sedi giurisdizionali, si pensi che alcuni procedimenti relativi alla partecipazione ai campionati di alcune società per la stagione agonistica 2004-2005, iniziata ai primi di settembre 2004, si sono conclusi soltanto nel gennaio 2005).

Ne consegue, pertanto, che tale disposizione dovrebbe essere interpretata come una semplice indicazione di massima e non certo come un onere giuridicamente vincolante come condizione di ammissibilità (o di procedibilità) del ricorso. Tanto è che la stessa legge n. 280/2003 non prevede espressamente che, in caso di mancato esaurimento dei gradi di giustizia sportiva, si configuri alcuna sanzione (né l'inammissibilità, né l'improcedibilità del ricorso); del resto, gli stessi statuti e regolamenti delle varie federazioni prevedono l'esperimento dei vari gradi di giustizia sportiva come una semplice facoltà (e non certo come un obbligo) per i tesserati.

e) inoltre (alla luce di quanto chiarito nel paragrafo IV), si ritiene che – in caso di presentazione di un ricorso in sede di giustizia sportiva (federale o extra federale) avverso un provvedimento amministrativo federale – le relative decisioni della giustizia sportiva (comprese quelle della Camera di Conciliazione) debbano essere riconosciute come atti amministrativi, e più precisamente come provvedimenti amministrativi di secondo grado, in quanto richieste dal privato con un ricorso amministrativo, con la conseguenza che le stesse dovrebbero essere ulteriormente impugnabili innanzi al T.A.R. (e sindacabili in forma piena per vizi di legittimità).

Pertanto, per avere una ragionevole certezza (per quanto, anche alla luce delle decisioni sul caso-Empoli, la certezza del diritto in questo settore sembra essere diventata una "dolce chimera") di non "incappare" in una decisione di inammissibilità di un ricorso proposto innanzi al T.A.R. Lazio ai sensi della legge n. 280/2003 e di garantirsi piuttosto un giudizio di legittimità sui provvedimenti impugnati, sarebbe opportuno:

a) impugnare il provvedimento federale (nel momento in cui assume carattere immediatamente lesivo) direttamente innanzi al T.A.R. Lazio con un primo ricorso, facendo presente che, se la decisione della Camera di Conciliazione ha natura di lodo arbitrale irrituale (come ritenuto dal T.A.R. Lazio con le sentenze-Empoli), allora i provvedimenti federali sono direttamente impugnabili essendosi già esauriti i gradi di giustizia sportiva, in quanto il procedimento innanzi alla Camera di Conciliazione non ne farebbe parte (costituendo un grado esterno alla giustizia sportiva, ovvero una procedura arbitrale, alternativa, come tale, alla impugnazione innanzi alla giustizia statale) ([23]);

Inoltre, lo stesso giudice amministrativo, in relazione ad un'altra disposizione della stessa legge n. 280/2003 (art. 3, terzo comma) - che imporrebbe al giudice amministrativo di definire immediatamente il giudizio nel merito con sentenza-breve già nella camera di consiglio fissata per la discussione delle richieste cautelari - ha ritenuto di interpretare tale norma come una semplice "indicazione" (tanto è che la maggior parte dei giudizi amministrativi in applicazione della legge n. 280/2003 è stata definita solo nelle fase cautelare con ordinanza): non si può, pertanto, non chiedersi come e perché le norme che impongono dei compiti ai giudici siano interpretate come semplici indicazioni, mentre quelle rivolte ai cittadini debbano essere interpretate come obblighi vincolanti.

[23] In tale ricorso, si dovrebbe anche evidenziare in primo luogo che, poiché l'atto impugnato ha carattere di provvedimento amministrativo direttamente lesivo, è diritto dell'interessato impugnarlo immediatamente al T.A.R.; in secondo luogo, che la pregiudiziale sportiva dovrebbe comunque essere interpretata come una semplice indicazione di massima, non vincolante ai fini dell'ammissibilità o della procedibilità del ricorso (tanto da non essere tali conseguenze previste neanche dalla legge n. 280/2003), mentre, nel caso in cui fosse ritenuta vincolante, la stessa apparirebbe manifestamente incostituzionale per violazione dell'art. 24 della Costituzione, in quanto si concretizzerebbe in una obbligatoria "posticipazione" del proprio diritto a ricorrere in sede giurisdizionale

b) impugnare poi il provvedimento federale innanzi alla Camera di Conciliazione, espressamente qualificando tale azione come ricorso amministrativo (e specificando che non si tratta di "istanza di arbitrato" per tutte le ragioni esposte); in tale situazione, la Camera di Conciliazione non dovrebbe potere emanare una decisione qualificabile come lodo arbitrale, in quanto o essa dichiara improcedibile la richiesta arbitrale (non potendo iniziare un procedimento arbitrale quando sulla stessa questione sia già pendente un ricorso giurisdizionale ed a fronte di una richiesta espressamente qualificata come ricorso amministrativo) oppure, qualora emani una decisione sostanziale sulla vicenda, tale decisione assume necessariamente carattere di provvedimento amministrativo di secondo grado; a questo punto l'interessato dovrebbe proporre un secondo ricorso innanzi al T.A.R., impugnando la decisione della Camera di Conciliazione e il provvedimento federale come atto presupposto.

In tal modo si dovrebbe necessariamente giungere ad una valutazione piena del T.A.R. in ordine alla legittimità del provvedimento federale impugnato, senza correre il rischio (almeno in teoria) che lo stesso dichiari inammissibile il ricorso oppure affermi che vi è stata impugnazione di un lodo arbitrale irrituale, come tale sindacabile solo per errores in procedendo; infatti, tra i due ricorsi proposti innanzi al T.A.R., uno dovrebbe essere necessariamente ammissibile e portare ad una valutazione di legittimità piena dei provvedimenti impugnati, in quanto:

a) se il T.A.R. ritiene che la decisione della Camera di Conciliazione abbia natura di lodo arbitrale, ne deriva che è ammissibile il primo ricorso (in quanto si sarebbero esauriti i gradi di giustizia sportiva, posto che l'espletamento del giudizio innanzi alla Camera di Conciliazione sarebbe al di fuori dei gradi di giustizia sportiva) e si dovrebbe avere una valutazione di legittimità sul provvedimento federale impugnato;
b) se il T.A.R. ritiene che la decisione della Camera di Conciliazione abbia natura di provvedimento amministrativo (come tale rientrante tra i gradi di giustizia sportiva), sarebbe ammissibile il secondo ricorso (avente ad oggetto l'impugnazione anche della decisione di questa), in quanto si sarebbero comunque esauriti i gradi di giustizia sportiva e si dovrebbe avere una valutazione di legittimità sia sulla decisione della Camera di Conciliazione, sia sul provvedimento federale impugnato.

Tale (a dir poco) "ingarbugliata" situazione - che non può che apparire quantomeno paradossale agli occhi di un giurista che abbia un

---

con conseguente lesione dell'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale, richiedendo perciò che la questione di legittimità costituzionale della stessa sia rimessa alla Corte.

minimo senso delle cose - è pertanto il risultato oggettivo di una serie di elementi di dubbia legittimità (la previsione legislativa di una pregiudiziale sportiva, la autodefinizione di una presunta natura di lodo arbitrale dei provvedimenti assunti dalla Camera di Conciliazione, il riconoscimento di tale natura di lodo operato dalle sentenze del T.A.R. sul caso-Empoli): in questo quadro di cose non si può non sperare che una giusta reinterpretazione dei vari profili analizzati - che qualifichi i provvedimenti federali immediatamente lesivi come provvedimenti amministrativi di primo grado direttamente impugnabili (a prescindere dalla pregiudiziale sportiva) e le decisioni della Camera di Conciliazione come provvedimenti amministrativi di secondo grado (sindacabili in forma piena, per vizi di legittimità) - restituisca al settore del diritto dello sport un po' di certezze e, ai soggetti che intendano fare valere i propri interessi nelle sedi competenti, una ragionevole chiarezza in ordine alla reale sostanza dei vari provvedimenti amministrativi emanati in ambito sportivo e, conseguentemente, all'iter più corretto per garantirsi che il giudice amministrativo ponga in essere un giusto giudizio di legittimità degli stessi.