

LA SENTENZA-ABBONATI-CATANIA: IL CONSIGLIO SICILIANO E IL RISCHIO DEL RITORNO DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE NELLO SPORT AL PALEOZOICO?!

Enrico Lubrano

Introduzione – I. La questione abbonati-catania e la sentenza n: 1048/2007 del C.Si. – II. La corretta lettura dell’art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003. - III. La giurisprudenza ormai consolidata formatasi in materia. – Conclusioni.

INTRODUZIONE

C’erano una volta i dinosauri (era mesozoica)...

Ancora prima non c’era nulla se non limitatissime forme di vita (era paleozoica) e prima ancora non esisteva la vita (precambriano).

Solo successivamente all’estinzione dei dinosauri (era cenozoica), comparvero i mammiferi, tra i quali l’uomo; con la fine della preistoria, una volta acquisita l’uomo la capacità di comunicare con i propri simili e di lasciare tracce di sé ai suoi successori, cominciò la storia dell’umanità ed il progresso morale, materiale, spirituale e culturale della stessa.

Il diritto è espressione di tale progresso e del livello di cultura raggiunto dalla singola comunità. *Ubi societas, ibi ius*: dalle rudimentali regolamentazioni dei primi ominidi (“*io esco a caccia con la clava, tu allatti*”), tipiche di ogni forma di convivenza civile (anche delle comunità animali), alle lotte di classe, alle rivoluzioni, fino alle moderne Costituzioni, l’uomo si è evoluto ed è cresciuto dal punto di vista culturale e giuridico.

I. LA QUESTIONE ABBONATI-CATANIA E LA SENTENZA N. 1048/2007 DEL C.SI.

Con sentenza 8 novembre 2007, n. 1048, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha dichiarato inammissibile, per difetto assoluto di giurisdizione del Giudice statale in materia di provvedimenti disciplinari sportivi, il ricorso proposto da un gruppo di abbonati della Società Catania Calcio avverso i provvedimenti emanati dai vari organi di giustizia federale della F.I.G.C., con i quali è stata irrogata, nei confronti della Società, la squalifica del proprio campo di gioco per sei mesi, in conseguenza degli incidenti avvenuti al termine della gara Catania-Palermo del 2 febbraio 2007, in esito ai quali è deceduto il Sovrintendente di Polizia Raciti (¹).

¹ Con riferimento a tale decisione (pubblicata, tra l’altro, su “Guida al Diritto” 8 dicembre 2007, n. 48, pagg. 95 e segg., intitolata “*Calcio: le cause sui provvedimenti disciplinari spettano agli organi della giustizia sportiva*”), si vedano i seguenti contributi dottrinari di (ordine alfabetico): S. MEZZACAPO, *Le Conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze*, in “Guida al Diritto” 8 dicembre 2007, n. 48, pagg. 103 e segg.; M. SANINO, *Il difficile approdo delle problematiche in tema di giustizia sportiva*, in questo stesso numero; I. SCUDERI, *Caso Catania*, in www.mondolegale.it.

Tale decisione del Consiglio di Giustizia è stata motivata in relazione al fatto che l'art. 2, lett. b, della legge 17 ottobre 2003, n. 280, "riserva" alla giustizia sportiva tutte le questioni relative alla c.d. "sfera disciplinare", con la conseguenza (ad avviso del Consiglio Siciliano) che il Giudice statale non avrebbe giurisdizione in materia, avendo il legislatore confinato tutta l'area della "questioni disciplinari" nel c.d. "indifferente giuridico", tanto da non potersi ravvisare interessi giuridicamente rilevanti in tale ambito ⁽²⁾.

La decisione trova, dunque, la propria ratio nella regolamentazione data alla tutela giurisdizionale in materia sportiva dal legislatore con la legge n. 280/2003: avendo questi "riservato" alla giustizia sportiva tutta la sfera delle questioni disciplinari, il Consiglio Siciliano ha ritenuto "pilatescamente" di potersi "lavare le mani" di tali questioni.

II. LA CORRETTA LETTURA DELL'ART. 2, LETT. B, DELLA LEGGE N. 280/2003.

Se, dal punto di vista letterale, l'interpretazione data dai Giudici Siciliani alla norma "non fa una piega", dal punto di vista logico, teleologico e sistematico, l'interpretazione da dare a tale norma è del tutto diversa e deve necessariamente portare a conclusioni opposte, a meno di non dubitare della legittimità costituzionale della stessa.

Infatti, dato che l'art. 2 costituisce "*applicazione dei principi di cui all'art. 1*" (come risulta testualmente nell'*incipit* di tale norma), la lettura della norma in questione deve essere necessariamente posta in essere alla luce dei principi generali relativi ai rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale sanciti dall'art. 1 della stessa legge n. 280/2003.

L'art. 1 della legge n. 280/2003 sancisce il principio di "autonomia dell'ordinamento sportivo", ma anche il limite di tale autonomia, la quale "cede il passo" alla supremazia dell'ordinamento statale nei casi di "rilevanza" per l'ordinamento dello Stato di situazioni giuridiche soggettive dei tesserati dell'ordinamento sportivo ⁽³⁾.

In sostanza, nell'ambito della dottrina della pluralità degli ordinamenti giuridici, così come tutta una serie di ordinamenti settoriali (ordinamento militare, ecclesiastico, ordinamenti delle varie professioni ecc.), tutto il "movimento" sportivo viene qualificato come ordinamento settoriale e viene inquadrato all'interno dell'ordinamento statale dal quale deriva ed al quale (pur avendo una

² L'art. 2 della legge n. 280/2003 sancisce testualmente quanto segue:

"In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

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

³ L'art. 1 della legge n. 280/2003 sancisce testualmente quanto segue:

"La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale" (primo comma);

"I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive, connesse con l'ordinamento sportivo" (secondo comma).

propria sfera di “autonomia”, come, del resto, tutti gli ordinamenti settoriali) è subordinato (lo Stato si pone, infatti, in una posizione di supremazia e preminenza rispetto a tutti i vari ordinamenti settoriali, in ragione del fatto di essere l’unico ordinamento che persegue interessi generali di tutta la collettività e che ha una potestà normativa a livello di fonte primaria e costituzionale).

Nell’ambito dei principi generali di “autonomia” e “decentramento” (art. 5 della Costituzione), l’ordinamento statale devolve, infatti, tutta la “gestione” del sistema sportivo all’ente pubblico costituito dal C.O.N.I. (il quale poi affida l’organizzazione delle varie discipline sportive alle proprie “articolazioni” costituite dalle federazioni sportive nazionali), riconoscendo a tale sistema una propria (limitata) “autonomia”.

Poiché, però, i soggetti tesserati dell’ordinamento sportivo (società sportive o tesserati) sono anche soggetti “cittadini” dell’ordinamento statale, laddove il primo emani dei provvedimenti lesivi di interessi che abbiano rilievo non soltanto dal punto di vista sportivo, ma anche dal punto di vista giuridico (ed economico), incidendo sui loro interessi (professionali ed imprenditoriali) di cittadini e società dello Stato, in tali casi agli stessi deve essere loro garantita, in applicazione del principio di “rilevanza” sancito dall’art. 1 della legge n. 280/2003, una tutela anche innanzi ai Giudici dello Stato.

III. LA GIURISPRUDENZA ORMAI CONSOLIDATA FORMATASI IN MATERIA.

Alla luce di tali principi, infatti, la giurisprudenza ha sempre riconosciuto la rilevanza anche per l’ordinamento giuridico generale, e quindi l’impugnabilità innanzi ai Giudici dello Stato, dei provvedimenti disciplinari emanati non solo dai vari ordinamenti settoriali nei confronti dei propri “affiliati” (⁴), ma anche dallo stesso ordinamento sportivo.

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

Tale potenziale “rilevanza” per l’ordinamento dello Stato dei provvedimenti disciplinari sportivi era già stata riconosciuta dai Giudici statali anche prima della legge n. 280/2003 (quando i principi di “autonomia” e di “rilevanza” erano già stati elaborati dalla giurisprudenza), con riferimento a tutte le varie tipologie di provvedimenti disciplinari sportivi e, in particolare, in relazione:

⁴ In tal senso si vedano, in particolare (a titolo meramente esemplificativo, essendo un principio assolutamente pacifico la impugnabilità dei provvedimenti disciplinari dei vari ordinamenti settoriali innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato, stante la evidente rilevanza degli stessi connaturata alla loro capacità di ledere il diritto al lavoro dei destinatari di essi): Cons. Stato, Ad. Plen., 27 giugno 2006, n. 10; Cons. Stato, Sez. VI, 12 febbraio 2007, n. 536; idem, Sez. IV, 31 gennaio 2006, n. 339; idem, Sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2705; idem, Sez. IV, 5 ottobre 2004, n. 6490; idem, Sez. IV, 1 ottobre 2004, n. 6404; TAR Molise, Campobasso, 7 dicembre 2007, n. 822; TAR Marche, Sez. I, 14 novembre 2007; TAR Lazio, Sez. I, 7 febbraio 2005, n. 1086; TAR Lombardia, Brescia, 4 dicembre 2002, n. 2191.

- a) ai provvedimenti disciplinari di tipo “espulsivo” dall’ordinamento sportivo (⁵);
- b) ai provvedimenti disciplinari di temporanea interdizione (squalifica) (⁶);
- c) ai provvedimenti disciplinari di tipo pecuniario (multe e ammende) (⁷).

La potenziale “rilevanza” anche per l’ordinamento dello Stato dei provvedimenti disciplinari sportivi è stata, inoltre, ripetutamente ribadita dai Giudici amministrativi anche dopo l’emanazione di tale legge, con un’interpretazione (ormai consolidata) in senso logico e sistematico della lettera b dell’art. 2 di tale legge, ovvero nel senso di verificare, volta per volta, se il singolo provvedimento disciplinare impugnato possa avere una rilevanza anche per l’ordinamento statale, in quanto potenzialmente lesivo del diritto al lavoro o del diritto di impresa del destinatario, e di riconoscere tale “rilevanza giuridica” in tutti i casi in cui sia ravvisabile una “rilevanza economica” degli interessi lesi; in particolare, si vedano le seguenti decisioni:

- 1) T.A.R. Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 28 luglio 2004, n. 4332 (⁸);
- 2) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244 (⁹);
- 3) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, sentenza 28 aprile 2005, n. 2801 (¹⁰);

⁵ In tal senso si veda la pacifica giurisprudenza in materia, secondo la quale “*la clausola compromissoria, che affida al giudizio esclusivo della giustizia sportiva la risoluzione di controversie concernenti l’applicazione di norme rilevanti nella sfera sportiva, non preclude la proponibilità del ricorso al giudice amministrativo tutte le volte che si faccia questione di provvedimenti disciplinari di carattere espulsivo dall’organizzazione sportiva, che costituiscono atti autoritativi lesivi della sfera giuridica del destinatario, giacchè la valutazione dell’interesse pubblico cui si ricollega la posizione sostanziale di interesse legittimo incisa da detti provvedimenti, non può eseguirsi da organo diverso da quello precostituito istituzionalmente*” (T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 4 maggio 1998, n. 178; T.A.R. Valle d’Aosta, 27 maggio 1997, n. 70; Cons. Stato, Sez. VI, 7 luglio 1996, n. 654; idem, 30 settembre 1995, n. 1050; idem, 20 dicembre 1993, n. 997; idem, 20 dicembre 1996, n. 996; T.A.R. Lazio, Sez. III, 16 luglio 1991, n. 986; idem, 25 maggio 1989, n. 1079; idem, 8 febbraio 1988, n. 135; idem, 18 gennaio 1986, n. 103; idem, 23 agosto 1985, n. 1286; idem, 4 aprile 1985, n. 364; Corte d’Appello di Bari 8 febbraio 1984; Trib. Trani 17 aprile 1981; T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 ottobre 1980, n. 882).

⁶ In particolare, si veda T.A.R. Lazio, Sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641, per il quale “*le norme regolamentari delle Federazioni sportive che disciplinano la partecipazione dei privati agli organi rappresentativi delle Federazioni stesse, poiché incidono sui diritti che l’ordinamento giuridico riconosce e garantisce all’individuo come espressione della sua personalità, rilevano sul piano giuridico generale: pertanto, rientra nella giurisdizione amministrativa la controversia incentrata su provvedimenti con cui le Federazioni sportive, nell’esercizio di poteri che tali norme loro concedono, menomano la detta partecipazione infliggendo l’interdizione temporanea dalla carica di consigliere federale*”.

Nello stesso senso si veda anche l’ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 gennaio 1996, n. 1, la quale ha sospeso l’efficacia di una sanzione disciplinare interdittiva (due anni di squalifica) al pugile Gianfranco Rosi, riducendola a 10 mesi (sull’argomento si veda G. AIELLO e A. CAMILLI, *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione nel provvedimento disciplinare sportivo*, Riv. dir. sport. 1996, 2741).

In genere, sotto tale profilo, i provvedimenti disciplinari di “squalifica” o inibizione a svolgere attività in ambito federale, sono sempre stati ritenuti sindacabili dalla giurisdizione amministrativa quando siano “*idonei ad incidere in misura sostanziale*” sulla posizione giuridica soggettiva del tesserato (cfr., da ultimo, T.A.R. Lazio Sez. III, 16 aprile 1999, nn. 962 e 963; idem, 29 marzo 1999, n. 781).

⁷ Cfr. in proposito Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108, per il quale “*spetta alla giurisdizione amministrativa in sede di legittimità la cognizione della controversia circa la legittimità di una sanzione disciplinare a carattere pecuniario irrogata nei confronti di un privato partecipante a corse ippiche a causa di un comportamento contrario al regolamento emanato dall’ente pubblico gestore delle manifestazioni sportive*”.

⁸ Con tale decisione (Cottu/Unire) è stato accolto il ricorso contro una sanzione disciplinare pecuniaria (20.000 euro) a carico di un tesserato sportivo (allenatore di cavalli).

⁹ Con tale decisione (Cosenza/FIGC) è stato accolto il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica (3 punti) a carico di una società di calcio di Serie D, di squalifica di un anno del proprio legale rappresentante e di irrogazione di una sanzione disciplinare pecuniaria (2.000 euro), stante “*l’oggettiva rilevanza delle sanzioni irrogate*”.

- 4) T.A.R. Lazio, Sez. III Ter, sentenza, 14 dicembre 2005, n. 13616 ⁽¹¹⁾;
- 5) T.A.R. Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666 ⁽¹²⁾;
- 6) T.A.R. Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671 ⁽¹³⁾;

¹⁰ Con tale decisione (Guardiola/FIGC) è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 4 mesi a carico di un calciatore di Serie A.

“In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità del gravame per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, sollevata dalle parti resistenti in ragione dell'assunta irrilevanza per l'ordinamento giuridico statale della posizione soggettiva dedotta in giudizio, posto che le applicate sanzioni sarebbero prive di carattere espulsivo e non avrebbero determinato un'irrimediabile modificazione o una stabile alterazione dello status di sportivo tesserato della Federazione.

Siffatta eccezione non può che essere disattesa alla stregua dell'orientamento giurisprudenziale già espresso anche dalla Sezione, ancor oggi pienamente condiviso dal Collegio, secondo cui, nel caso di impugnazione di misure sanzionatorie disciplinari nei confronti degli affiliati alle federazioni sportive, la giurisdizione del giudice amministrativo sussiste quando tali sanzioni non si esauriscano in ambito sportivo ma, essendo dirette a modificare in modo sostanziale, 'ancorché non totalmente irreversibile', lo status dell'atleta, 'ridondano pure in danno della di lui sfera giuridica nell'ordinamento statale' (cfr., TAR Lazio, Sez. III ter, 13 febbraio 2003 n. 965).

Come appare evidente, nella fattispecie in esame si verte proprio in quest'ipotesi, sol che si consideri la valenza anche economica della disposta sospensione dell'attività del ricorrente, calciatore professionista, e comunque il contenuto patrimoniale della multa irrogata”.

¹¹ Con tale decisione (Matteis/FIGC) è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 12 mesi a carico di un calciatore del campionato di Eccellenza.

“Ritenuto che deve essere disattesa la preliminare eccezione, sollevata dalla F.I.G.C., di difetto assoluto di giurisdizione, in quanto, seppure l'art. 2, lett. b), della legge 17/10/2003, n. 280, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale, riserva al primo 'i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive', deve peraltro considerarsi che il predetto principio opera nei limiti dei casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo.

Ritenuto che, nella vicenda in esame, è impugnata dal sig. Matteis la sanzione disciplinare della squalifica fino al 30/6/2006 (e dunque della durata di un anno), che, per la sua entità, sembra assumere anche rilevanza esterna, incidendo in maniera rilevante sullo status di tesserato, impedendogli l'espletamento dell'attività agonistica, con i connessi corollari attinenti all'immagine ed alla 'carriera sportiva' (in termini, da ultimo, T.A.R. Lazio, Sez. III ter, 19/4/2005, n. 2801)”.

¹² Con tale decisione (Moggi/FIGC), è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 5 anni a carico di un Dirigente sportivo di una Società di Serie A.

“Considerato che non risulta condivisibile l'eccezione, sollevata sia dalla F.I.G.C. che dal C.O.N.I., di difetto assoluto di giurisdizione del giudice amministrativo atteso che, ancorché l'art. 2, lett. b, D.L. n. 220 del 19 agosto 2003, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale, riservi al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto 'i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive', tuttavia detto principio, letto unitamente all'art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato (T.A.R. Lazio, III Sez., 18 aprile 2005 n. 2801 e 14 dicembre 2005 n. 13616).

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

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

Ritenuto che nella vicenda in esame il sig. Moggi impugna la sanzione disciplinare dell'inibizione per cinque anni e dell'ammenda di € 50.000,00 per la commissione di illecito sportivo ex artt.1 e 6 del C.G.S..

Ritenuto che detta sanzione, per la sua natura, assume rilevanza anche al di fuori dell'ordinamento sportivo ove solo si consideri, da un lato che il sig. Moggi potrebbe essere chiamato a rispondere, a titolo risarcitorio, sia alla soc. F.C. Juventus (società quotata in borsa) che ai singoli azionisti e, dall'altro e più in generale, il giudizio di disvalore che da detta sanzione discende sulla personalità del soggetto in questione in tutti i rapporti sociali”.

¹³ Tale decisione (Giraudò/FIGC) ha contenuto identico alla precedente.

- 7) T.A.R. Lazio, Sez. III Ter, sentenza 22 agosto 2006, n. 7331 ⁽¹⁴⁾;
- 8) T.A.R. Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664 ⁽¹⁵⁾;
- 9) T.A.R. Sicilia, Sez. Catania, sentenza 19 aprile 2007, n. 679 ⁽¹⁶⁾;

¹⁴ Con tale decisione (Trapani/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica (12 punti) a carico di una società di calcio di Serie D.

“Ritenuto che deve essere disattesa la preliminare eccezione, sollevata dalla F.I.G.C., di difetto assoluto di giurisdizione, in quanto, seppure l’art. 2, lett. b), della legge 17/10/2003, n. 280, in applicazione del principio di autonomia dell’ordinamento sportivo da quello statale, riserva al primo ‘i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive’, deve peraltro considerarsi che il predetto principio opera nei limiti dei casi di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo.

Ritenuto che nella vicenda in esame è impugnata la sanzione disciplinare della penalizzazione di punti dodici in classifica da scontarsi nella stagione sportiva 2006 - 2007, che, determinando l’esclusione dalla graduatoria delle società ripescabili nel campionato nazionale di serie D, e la conseguente retrocessione dell’associazione ricorrente nel campionato regionale di Eccellenza, sembra assumere anche rilevanza esterna, incidendo sullo status del soggetto in termini non solo economici, ma anche di onorabilità (in termini, T.A.R. Lazio, Sez. III ter, 19/4/2005, n. 2801, nonché 14/12/2005, n. 13616).

Ritenuto che, pur nella difficoltà della individuazione di un sicuro discrimine tra atti a rilevanza meramente interna ed atti incidenti su posizioni giuridiche rilevanti nell’ordinamento generale, l’esclusione della giurisdizione nella fattispecie in esame esporrebbe a dubbi di illegittimità costituzionale la legge n. 280/03”.

¹⁵ Con tale decisione (abbonati-Catania/FIGC innanzi al TAR Lazio), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica del campo (6 mesi) a carico di una società di calcio di Serie A.

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

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

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

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

Ritenuto che nella vicenda in esame è impugnata la sanzione disciplinare della squalifica del campo di calcio e l’obbligo di giocare in campo neutro e a porte chiuse, e quindi senza la presenza del pubblico, le gare casalinghe, sanzione che comporta una indubbia perdita economica per la soc. Catania Calcio in termini di mancata vendita di biglietti ed esposizione a possibili azioni da parte dei titolari di abbonamenti.

Ritenuto pertanto che detta sanzione, per la sua natura, assume rilevanza anche al di fuori dell’ordinamento sportivo ed è quindi impugnabile dinanzi a questo giudice”.

¹⁶ Con tale decisione (abbonati-Catania/FIGC innanzi al TAR Sicilia), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica del campo (6 mesi) a carico di una società di calcio di Serie A.

“Nell’ordine logico-giuridico, precede ovviamente l’esame dell’eccezione di difetto assoluto di giurisdizione sollevata, in sintesi, sul rilievo che i provvedimenti impugnati costituirebbero esercizio dell’autodichia disciplinare delle Federazioni sportive e riguarderebbero materia riservata all’autonomia dell’ordinamento sportivo a norma dell’art. 1 del D.L. n. 220/2003 convertito, con modificazioni, nella legge n. 280/2003.

Tale eccezione è palesemente infondata.

Innanzitutto, come affermato, con motivazioni condivisibili, dalla stessa ordinanza n. 1664 del 12.4.2007 del T.A.R. Lazio-Roma-Sezione terza ter (con la quale, previo accoglimento dell’istanza di riassunzione della F.I.G.C., è stato revocato il D.P. cautelare n. 401/2007 del Presidente di questa IV[^] Sezione ed è stata altresì respinta l’istanza cautelare dei ricorrenti), ‘ancorché l’art. 2, lett. b, D.L. n. 220 del 2003, in applicazione del principio di autonomia dell’ordinamento sportivo da quello statale, riservi al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto ‘i

10) T.A.R. Lazio, Sez. III Ter, sentenza 21 giugno 2007, n. 5645 ⁽¹⁷⁾.

In sostanza, con tali decisioni, il T.A.R. Lazio ha tracciato una linea interpretativa unitaria - interpretando l'art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003 in combinato disposto con il "principio di rilevanza" di cui all'art. 1 di tale legge - nel senso di riconoscere la potenziale rilevanza anche dei provvedimenti disciplinari sportivi e precisando che, a fronte di una norma di legge di dubbia costituzionalità, sia compito del Giudice, prima di rimettere la questione di legittimità costituzionale alla Corte, valutare se la norma possa essere interpretata in senso conforme a Costituzione

Nello stesso senso (impugnabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi innanzi ai Giudici dello Stato) si è sempre posta anche la giurisprudenza sia straniera ⁽¹⁸⁾ che comunitaria ⁽¹⁹⁾.

comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive', tuttavia detto principio, letto unitamente all'art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato (T.A.R. Lazio-3^a Sezione, 22 agosto 2006, n. 4666 (ord.); 18 aprile 2005 n. 2801 e 14 dicembre 2005 n. 13616)'.

Inoltre – prosegue la predetta ordinanza del T.A.R. Lazio – ‘una diversa interpretazione del citato art. 2 D.L. n. 220 del 2003 condurrebbe a dubitare della sua conformità a principi costituzionali, perché sottrarrebbe le sanzioni sportive alla tutela giurisdizionale del giudice statale’. La stessa ordinanza conclude, sul punto, rilevando che, nella vicenda in esame, è impugnata la sanzione disciplinare della squalifica del campo di calcio, con l'obbligo di giocare in campo neutro e a porte chiuse, e quindi senza la presenza del pubblico le gare casalinghe; sanzione che comporta una indubbia perdita economica per la società Catania calcio in termini di mancata vendita di biglietti ed esposizione a possibili azioni giudiziarie da parte dei titolari di abbonamenti.

Per sua natura, quindi, tale sanzione assume indubbia rilevanza anche al di fuori dell'ordinamento sportivo, ed è quindi impugnabile dinanzi al Giudice amministrativo”.

¹⁷ Con tale decisione (Arezzo/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione di sei punti a carico di una società di calcio di Serie B.

“Deve essere preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo, sollevata dalla F.I.G.C. nell'assunto che oggetto del gravame è una sanzione disciplinare sportiva (consistente nella penalizzazione in classifica), destinata ad esaurire i propri effetti nell'ambito dell'ordinamento settoriale, con conseguente irrilevanza per l'ordinamento statale, alla stregua anche di quanto disposto dall'art. 2 della legge 17/10/2003, n. 280.

Ciò, è evidente, nella considerazione che non può negarsi, come dimostra, del resto, proprio la vicenda dell'Arezzo, che, per effetto della penalizzazione, è incorso nella retrocessione nella serie inferiore, una rilevanza per l'ordinamento giuridico statale di situazioni giuridiche soggettive geneticamente connesse con la penalizzazione irrogata dall'ordinamento sportivo”.

¹⁸ In tale senso si è, infatti, pronunciata anche la giurisprudenza tedesca (caso Krabbe), secondo la quale *“la competenza dell'autorità giurisdizionale ordinaria non è esclusa per il fatto che sulla materia oggetto di controversia si sia già pronunciato un organo interno alla Federazione, in quanto il vincolo di giustizia va inteso, a pena di nullità, solo come divieto a rivolgersi all'autorità giurisdizionale ordinaria prima di avere eseguito tutte le istanze giurisdizionali interne alla Federazione: pertanto, i provvedimenti disciplinari interni di associazioni private possono essere oggetto di sindacato in sede giurisdizionale sia per violazione della disposizioni procedurali statutarie, sia sotto il rispetto dei principi procedurali fondamentali propri di uno Stato di diritto, sia sotto il profilo di eventuali errori nell'istruzione probatoria, sia sotto il profilo della loro equità”* (Tribunale di Monaco, VII Sezione Commerciale, 17 maggio 1995). Sulla base di tali principi generali, il Tribunale ha inoltre stabilito, analizzando il merito della singola fattispecie, che, essendo stati nel caso di specie violati, in sede di giudizio in ambito federale i generali principi di diritto alla difesa secondo le regole del giusto processo, la sanzione irrogata alla ricorrente al termine del giudizio federale, svoltosi illegittimamente senza garantire all'atleta la possibilità di contraddittorio, fosse illegittima (*“la decisione assunta all'esito di un procedimento disciplinare svoltosi in assenza di contraddittorio con l'atleta, è illegittima in quanto viola le norme costituzionali sul rispetto del diritto di difesa”*); infine, intervenendo anche nei profili più squisitamente di merito della decisione, con la sentenza in questione il Tribunale di Monaco ha sancito che comunque tale sanzione non poteva essere superiore ai due anni (*“la sanzione massima che, nel rispetto dei principi propri di uno Stato di diritto, può essere irrogata in caso di infrazione alla normativa antidoping, non aggravata dalla recidiva, non deve superare i due anni di squalifica”*): tale sentenza è pubblicata in Rivista di diritto sportivo, 1996, 833, con nota di DE CRISTOFARO, *Al crepuscolo la pretesa di “immunità” giurisdizionale delle Federazioni sportive?*

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

¹⁹ Da ultimo, si veda Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/2004 (David Meca-Medina e Igor Majcen / Commissione delle Comunità Europee): tale decisione ha ribadito principi pacifici in giurisprudenza, quali:

a) il principio di sindacabilità da parte del Giudice comunitario dei provvedimenti emanati in ambito sportivo dotati di una "rilevanza economica":

"22. Si deve ricordare che, considerati gli obiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto sia configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 CE (v. sentenze 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave e Koch, Racc. pag. 1405, punto 4; 14 luglio 1976, causa 13/76, Donà, Racc. pag. 1333, punto 12; 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 73; 11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97, Deliège, Racc. pag. I-2549, punto 41, e 13 aprile 2000, causa C-176/96, Lehtonen e Castors Braine, Racc. pag. I-2681, punto 32).

23. Così, quando un'attività sportiva riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizi retribuita come nel caso dell'attività degli sportivi professionisti o semiprofessionisti (v., in tal senso, citate sentenze Walrave e Koch, punto 5, Donà, punto 12, e Bosman, punto 73), essa ricade in particolare nell'ambito di applicazione degli artt. 39 CE e segg. o degli artt. 49 CE e segg.)";

b) il principio per cui anche le normative che prevedono sanzioni disciplinari (nonché le sanzioni disciplinari stesse) sono sindacabili dal Giudice comunitario quando abbiano effetti negativi sulla sfera professionale ed economica del destinatario:

"30. Del pari, nel caso in cui l'esercizio della detta attività debba essere valutato alla luce delle disposizioni del Trattato relative alla concorrenza, occorrerà verificare se, tenuto conto dei presupposti d'applicazione propri degli artt. 81 CE e 82 CE, le norme che disciplinano la detta attività provengano da un'impresa, se quest'ultima limiti la concorrenza o abusi della sua posizione dominante, e se tale restrizione o tale abuso pregiudichi il commercio tra gli Stati membri.

31. Parimenti, quand'anche si consideri che tali norme non costituiscono restrizioni alla libera circolazione perché non riguardano questioni che interessano esclusivamente lo sport e, come tali, sono estranee all'attività economica (citate sentenze Walrave e Koch nonché Donà), tale circostanza non implica né che l'attività sportiva interessata si sottragga necessariamente dall'ambito di applicazione degli artt. 81 CE e 82 CE né che le dette norme non soddisfino i presupposti d'applicazione propri dei detti articoli.

32. Orbene, al punto 42 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che la circostanza che un regolamento puramente sportivo sia estraneo all'attività economica, con la conseguenza che tale regolamento non ricade nell'ambito di applicazione degli artt. 39 CE e 49 CE, significa, parimenti, che esso è estraneo ai rapporti economici che interessano la concorrenza, con la conseguenza che esso non ricade nemmeno nell'ambito di applicazione degli artt. 81 CE ed 82 CE.

33. Ritenendo che una regolamentazione poteva in tal modo essere sottratta ipso facto dall'ambito di applicazione dei detti articoli soltanto perché era considerata puramente sportiva alla luce dell'applicazione degli artt. 39 CE e 49 CE, senza che fosse necessario verificare previamente se tale regolamentazione rispondesse ai presupposti d'applicazione propri degli artt. 81 CE e 82 CE, menzionati al punto 30 della presente sentenza, il Tribunale è incorso in un errore di diritto.

34. Pertanto, i ricorrenti hanno ragione a sostenere che il Tribunale, al punto 68 della sentenza impugnata, ha ingiustamente respinto la loro domanda con la motivazione che la regolamentazione antidoping controversa non rientrava né nell'ambito di applicazione dell'art. 49 CE né nel diritto in materia di concorrenza. Occorre, quindi annullare la sentenza impugnata, senza che occorra esaminare né le altre parti del primo motivo né gli altri motivi dedotti dai ricorrenti.

47. A questo proposito, occorre ammettere che la natura repressiva della regolamentazione antidoping controversa e la gravità delle sanzioni applicabili in caso di sua violazione sono in grado di produrre effetti negativi sulla concorrenza perché potrebbero, nel caso in cui tale sanzioni s'avverassero, alla fine, immotivate, comportare l'ingiustificata esclusione dell'atleta dalle competizioni e dunque falsare le condizioni di esercizio dell'attività in questione. Ne consegue che, per potersi sottrarre al divieto sancito dall'art. 81, n. 1, CE, le restrizioni così imposte da tale regolamentazione devono limitarsi a quanto è necessario per assicurare il corretto svolgimento della competizione sportiva (v., in tal senso, sentenza DLG, cit., punto 35).

CONCLUSIONI.

In sostanza, pertanto, non possono esservi dubbi sul fatto che - laddove un provvedimento emanato da un soggetto dell'ordinamento sportivo (di qualunque tipologia esso sia, tecnica, disciplinare o amministrativa) incida negativamente sul diritto al lavoro (atleta o tecnico) o sul diritto di impresa (società sportiva) di un tesserato sportivo - gli interessi lesi debbano necessariamente configurarsi come interessi rilevanti anche nell'ambito dell'ordinamento statale, con la conseguenza che non può negarsi il diritto dell'interessato ad adire gli organi di giustizia dell'ordinamento statale.

La sentenza del Consiglio di Giustizia Siciliano, pertanto, "confinando" nell'"indifferente giuridico" tutta la sfera delle questioni disciplinari sportive, costituisce un grave "passo indietro" nella "lotta alla tutela giurisdizionale" nello sport e costituisce un "pericoloso" precedente che, laddove preso in considerazione anche dai Giudici competenti in materia sportiva (soltanto T.A.R. Lazio e Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 3 della legge n. 280/2003), potrebbe riportare il diritto dello sport al "paleozoico", in un mondo preistorico in cui gli interessi (anche "miliardari") ed il diritto al lavoro e di impresa dei tesserati sportivi verrebbero del tutto "ignorati" dalla giustizia dello Stato, in quanto considerati interessi "indifferenti" per il diritto.

A questo punto, considerato il fatto che la giurisprudenza (molto consolidata) in materia di rilevanza delle questioni disciplinari è stata espressa esclusivamente dal T.A.R. Lazio, la questione potrà essere sciolta in maniera definitiva allorquando (ed i tempi dovrebbero essere piuttosto stretti) essa arriverà al "vaglio" del Consiglio di Stato (che prima della legge n. 280/2003 aveva già riconosciuto la rilevanza delle questioni disciplinari): in tale sede i Giudici di Palazzo Spada dovranno valutare la questione e assumere la propria posizione tra tre possibili soluzioni:

- a) confermare l'impostazione (assolutamente corretta) assunta dal T.A.R. Lazio, risolvendo la questione con un'interpretazione logica, teleologica e sistematica dell'art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003 (in combinato disposto con il principio generale di "rilevanza" di cui all'art. 1 di tale legge) in senso costituzionalmente compatibile (cfr. Corte Cost. n. 356/1996), riconoscendo la potenziale rilevanza delle sanzioni disciplinari sportive e la loro impugnabilità innanzi al Giudice Amministrativo (soluzione più appropriata);
- b) (laddove non ritengano di potere risolvere la questione in sede di interpretazione della norma) rimettere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003 alla Corte Costituzionale per violazione degli artt. 1, 3, 4, 24, 41, 103 e 113 della Costituzione ⁽²⁰⁾ (soluzione meno appropriata);

48. Una regolamentazione del genere potrebbe infatti rivelarsi eccessiva, da un lato nella determinazione delle condizioni atte a fissare la linea di demarcazione tra le situazioni che rientrano nel doping sanzionabili e quelle che non vi rientrano, e dall'altro nella severità delle dette sanzioni".

²⁰ La soluzione offerta dal legislatore con l'art. 2, lett. b, richiamato, infatti, nel senso di ritenere "riservate" alla giustizia sportiva tutta la sfera delle questioni disciplinari, risulta palesemente illegittima:

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

Tale soluzione risulta, inoltre, in palese violazione:

- c) (laddove non ritengano la norma *de qua* né interpretabile nel senso indicato sopra alla lett. a, né di dubbia legittimità costituzionale nel senso indicato sopra alla lett. b) confermare la “infelice” soluzione adottata dal Consiglio Siciliano e “seppellire” per sempre il diritto alla tutela giurisdizionale in relazione a provvedimenti disciplinari sportivi (soluzione “disarmante”).

L’auspicio, pertanto, non può che essere nel senso che anche il Consiglio di Stato, nel prossimo futuro, confermi la lettura della norma *de qua* data fino ad oggi dal T.A.R. Lazio (nel senso della configurabilità della giurisdizione statale anche con riferimento a provvedimenti disciplinari sportivi, laddove essi incidano su interessi aventi rilevanza giuridica) o, al limite, rimetta alla Corte Costituzionale la questione di legittimità della norma in questione (art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003), “spazzando via” l’entrata da “cartellino rosso” dei Giudici Siciliani e riportando il diritto dello sport in un mondo in cui, almeno, si possa contare sull’esistenza di un Giudice a Berlino...

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