

Giurisdizione

# Sanzioni sportive, sindacato giurisdizionale, responsabilità risarcitoria

CORTE COSTITUZIONALE 11 febbraio 2011, n. 49 - Pres. De Siervo - Rel. Napolitano

**Non è fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 Cost., dell'art. 2, commi 1, lett. b), e 2, del d.l. 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, con l. 17 ottobre 2003, n. 280, nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche ove i loro effetti superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi ed interessi legittimi.**

**Il primo comma, lett. b, della l. n. 280/2003, nel riservare in via esclusiva all'ordinamento sportivo italiano la giurisdizione sulle sanzioni disciplinari, deve essere interpretato in un'ottica costituzionalmente orientata; in tal modo, se il provvedimento adottato dagli organi di giustizia sportiva ha incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, davanti al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva non può essere proposta una domanda volta non ad ottenere l'annullamento dell'atto, ma solo l'eventuale domanda per il risarcimento del danno lamentato. In quest'ultima ipotesi non può operare alcuna riserva a favore del giudice sportivo, innanzi al quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere.**

## ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

<b>Conforme</b>	Cons. Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782.
<b>Difforme</b>	T.A.R. Lazio, sez. III <i>ter</i> , 19 marzo 2008, n. 2472; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 19 aprile 2007, n. 679; T.A.R. Lazio, sez. III <i>ter</i> , 21 giugno 2007, n. 5645.

### Ritenuto in fatto

... *Omissis*...

### Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio dubita, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del d.l. 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, con legge 17 ottobre 2003, n. 280, nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche ove i loro effetti superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi ed interessi legittimi.

1.1. - Prima di ogni altra considerazione giova premette-

re che il d.l. n. 220/2003 è stato oggetto di talune modificazioni, ancorché non riguardanti le disposizioni censurate, a seguito della entrata in vigore del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo).

In particolare, all'art. 3, comma 1, le parole «è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo» sono state sostituite, dal comma 13 dell'art. 3 dell'allegato 4 del D.Lgs. n. 104 del 2010, dalle parole «è disciplinata dal codice del processo amministrativo»; mentre i successivi commi 2, 3 e 4 sono stati abrogati dal numero 29 del comma 1 dell'art. 4 dell'allegato 4 del D.Lgs. n. 104 del 2010.

Tali modificazioni, in realtà, non mutano la disciplina normativa in questione, posto che il codice del processo amministrativo contiene disposizioni che, di fatto, riproducono quelle modificate o abrogate, così lasciando in sostanza inalterato il complessivo quadro normativo.

Esse, pertanto, non incidono sul presente giudizio di legittimità costituzionale.

2. - Deve essere prioritariamente esaminata la ammissibilità dell'intervento in giudizio spiegato dalla Associazione sportiva Agorà. Esso, conformemente alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, deve essere dichiarato inammissibile.

La detta Associazione sportiva fonda la propria legittimazione ad intervenire in giudizio sulla circostanza che, essendo anch'essa destinataria di un provvedimento disciplinare, emesso dalla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport, oggetto di impugnazione di fronte al Tar del Lazio, è parte di un giudizio amministrativo - rinviato a data da destinarsi in attesa della definizione del presente incidente di legittimità costituzionale - il cui esito è subordinato alla odierna decisione. Questa Corte ribadisce che è sua costante giurisprudenza che possono partecipare al giudizio di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura. L'inammissibilità dell'intervento di soggetti diversi rispetto a quelli sopra elencati non viene meno in forza della pendenza di un procedimento analogo a quello principale, quand'anche sospeso in via di fatto nell'attesa della pronuncia di questa Corte, posto che la contraria soluzione risulterebbe elusiva del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, implicando l'accesso delle parti prima che, nell'ambito della relativa controversia, sia stata verificata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (da ultimo sentenza n. 288 del 2010 e, in precedenza, fra le molte, ordinanza collegiale allegata alla sentenza n. 245 del 2007).

3. - Stante la sua preliminarità, va a questo punto esaminata la eccezione di inammissibilità della questione, per difetto di motivazione sulla sua rilevanza, formulata dalla difesa del Coni con riferimento alla mancata adeguata valutazione da parte del rimettente della natura del provvedimento emesso dalla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport. Se, infatti, questo fosse considerato un lodo arbitrale, data la soggezione di tali atti a ipotesi tipizzate di motivi di impugnazione, secondo la disciplina all'uopo dettata dal codice di rito civile, il ricorso di fronte al giudice a quo sarebbe inammissibile e, non ricorrendo, secondo quanto riferito dal rimettente, alcuna delle ipotesi in questione, la sollevata questione di legittimità costituzionale si paleserebbe altresì irrilevante.

3.1. - L'eccezione non è fondata.

È, infatti, evidente che il giudice rimettente, sia pure per implicito, si è conformato all'orientamento del tutto consolidato nella giurisprudenza amministrativa di primo e di secondo grado, come testimoniato dalla ampia messe di precedenti giurisprudenziali riscontrabili in argomento, secondo il quale, ancorché adottate nel contraddittorio delle parti, le decisioni assunte dalla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport (organismo, peraltro, oramai soppresso in quanto sostituito in seno al Coni dal neo istituito Tribunale nazionale arbitrale dello sport) hanno la natura di provvedimenti amministrativi, di tal-

ché non è, in linea di principio, implausibile che il giudice amministrativo affermi la sua giurisdizione (che è di natura esclusiva) nei confronti di ogni tipo di decisione della Camera di conciliazione ed arbitrato. Al riguardo, si deve sottolineare che questa Corte ha più volte affermato che il difetto di giurisdizione per essere rilevabile deve essere macroscopico (da ultimo, sent. n. 34 del 2010).

3.2. - Deve essere, parimenti, disattesa la eccezione di inammissibilità formulata sulla base dell'assunto secondo il quale il giudice rimettente più che esporre un reale dubbio di costituzionalità ricerca, da parte di questa Corte, un improprio avallo alla interpretazione da lui in passato seguita e, ora, sconfessata dal giudice del gravame.

Invero il Tar del Lazio, pur avendo riferito i profili della propria precedente posizione, si dà carico del fatto che essa è stata motivatamente disattesa sia dal Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana (sentenza n. 1048/2007), sia dallo stesso Consiglio di Stato (sentenza n. 5782/2008), il quale, pur ritenendola l'unica possibile, si pone peraltro in termini problematici rispetto alla compatibilità costituzionale della propria interpretazione. Pertanto, di fronte alla opposta tesi, argomentatamente sostenuta dal giudice del gravame, che è, riguardo al caso, anche giudice di ultima istanza di merito (la cui decisione non è più scalfibile neppure a seguito di ricorso ex ultimo comma dell'art. 111 Cost. ove ricorra un'ipotesi di carenza assoluta di giurisdizione), non restava al rimettente, proprio in quanto aderiva all'interpretazione del Consiglio di Stato, che sollevare il presente dubbio di costituzionalità, in tal senso portando a compimento l'*iter* esegetico lumeggiato dallo stesso Consiglio di Stato.

4. - Venendo al merito della questione, essa deve essere dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione.

4.1. - Va, innanzitutto, ricordato che il d.l. n. 220/2003 è stato emanato in una situazione che fu espressamente definita dal relatore, durante i lavori parlamentari che hanno portato alla approvazione della legge di conversione, un «vero e proprio disastro incombente sul mondo del calcio». Con esso si è affrontata una questione particolarmente delicata, vale a dire il rapporto tra l'ordinamento statale e uno dei più significativi ordinamenti autonomi che vengono a contatto con quello statale, cioè l'ordinamento sportivo.

La singolarità della situazione e la connessa difficoltà di una *actio finium regundorum* tra queste due realtà è individuabile già dall'impostazione iniziale del decreto-legge il quale, nell'affermare che la normativa riconosce e favorisce «l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale», chiarisce che esso è «articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale». Si afferma cioè, reiterando concetti già espressi in altri testi normativi (quali gli artt. 2 e 15 del D.Lgs. 23 luglio 1999, n. 242, recante «Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - Coni, a norma dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59»), che questo ordinamento autonomo costituisce l'articolazione italiana di un più ampio ordinamento autonomo avente una dimensione internazionale e che esso risponde ad una struttura organizzativa extrastatale riconosciuta dall'ordinamento della Repubblica.

Anche prescindendo dalla dimensione internazionale del fenomeno, deve sottolinearsi che l'autonomia dell'ordinamento sportivo trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 della Costituzione, dato che non può porsi in dubbio che le associazioni sportive siano tra le più diffuse «formazioni sociali dove [l'uomo] svolge la sua personalità» e che debba essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive.

4.2. - Per ciò che concerne lo specifico esame delle disposizioni su cui verte la questione di costituzionalità sollevata dal rimettente Tar, si osserva che al comma 1 dell'art. 2 del predetto decreto-legge è stato previsto, peraltro dando veste normativa ad un già affermato orientamento giurisprudenziale, che è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni concernenti, oltre che l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie finalizzate a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive - cioè di quelle che sono comunemente note come «regole tecniche» - anche «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari». Viene, altresì, precisato, al successivo comma 2, che in siffatte materie i soggetti dell'ordinamento sportivo (società, associazioni, affiliati e tesserati) hanno l'onere di adire (si intende: ove vogliano censurare la applicazione delle predette sanzioni) «gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo», secondo le previsioni dell'ordinamento settoriale di appartenenza.

Al contenuto di tale disposizione fa riferimento il successivo art. 3 del d.l. n. 220, il quale, nel testo vigente al momento della proposizione della questione di legittimità costituzionale, individua, in sostanza, una triplice forma di tutela giustiziale. Una prima forma, limitata ai rapporti di carattere patrimoniale tra società sportive, associazioni sportive, atleti (e tesserati), è demandata alla cognizione del giudice ordinario. Una seconda, relativa ad alcune delle questioni aventi ad oggetto le materie di cui all'art. 2, nella quale, in linea di principio, la tutela, stante la irrilevanza per l'ordinamento generale delle situazioni in ipotesi violate e dei rapporti che da esse possano sorgere, non è apprestata da organi dello Stato ma da organismi interni all'ordinamento stesso in cui le norme in questione sono state poste (e nel cui solo ambito esse, infatti, godono di pacifica rilevanza), secondo uno schema proprio della cosiddetta «giustizia associativa».

4.2.1. - È opportuno - prima di valutare la portata della terza forma di tutela, di carattere residuale e rimessa al giudice amministrativo - soffermarsi sulla seconda, interna all'ordinamento sportivo, perché si viene a lambire la questione di costituzionalità avanzata dal rimettente. Quest'ultimo osserva che «la giustizia sportiva costituisce lo strumento di tutela [definitivo] per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive».

Più oltre, sempre nell'ordinanza, si afferma che «tali sono, indiscutibilmente, le norme meramente tecniche, e fra esse sicuramente rientrano quelle che l'ordinamento sportivo ha elaborato ed elabora ai fini dell'acquisizione dei risultati delle competizioni agonistiche».

Né può, in questi casi, in cui, per la tutela della situazio-

ne di cui si lamenta la violazione, è escluso un intervento della giurisdizione statale, invocarsi la violazione dell'art. 24 Cost., dato che è proprio la situazione che si pretende lesa che non assume la consistenza del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo. Infatti il rimettente osserva che «Alle regole tecniche che vengono in gioco non può essere attribuita natura di norme di relazione dalle quali derivino diritti soggettivi [...] ma non sono configurabili neanche posizioni di interesse legittimo».

Si tratta di conclusioni coerenti con quelle cui la Corte regolatrice è pervenuta in due sentenze, entrambe assunte, trattandosi di questioni attinenti alla giurisdizione, a Sezioni Unite, la prima antecedente alla legge in esame (sentenza n. 4399 del 1989) e la seconda successiva alla sua entrata in vigore (sentenza n. 5775 del 2004). In quest'ultima, che ha una struttura argomentativa analoga alla prima, si afferma che tali questioni «non hanno rilevanza nell'ordinamento giuridico generale e le decisioni adottate in base [alle regole promananti dall'associazionismo sportivo] sono collocate in un'area di non rilevanza per l'ordinamento statale, senza che possano essere considerate come espressione di potestà pubbliche ed essere considerate alla stregua di decisioni amministrative. La generale irrilevanza per l'ordinamento statale di tali norme e della loro violazione conduce all'assenza della tutela giurisdizionale statale».

Se queste sono le conclusioni cui è giunto il giudice della giurisdizione esaminando la questione dal punto di vista sostanziale, cioè del grado di consistenza oggettiva che tali situazioni vengono ad avere se valutate nell'ambito dell'ordinamento generale, analoghe sono quelle cui il medesimo giudice giunge affrontando la questione sotto l'aspetto processuale del diritto di agire in giudizio per la loro eventuale tutela. Nella recente ordinanza n. 18052 dell'agosto 2010 le Sezioni Unite ritengono inammissibile il regolamento preventivo di giurisdizione concernente la possibilità di sottoporre al giudice statale una controversia relativa al ridimensionamento degli iscritti nei ruoli dei direttori di gara, altrimenti riservata all'autonomia dell'ordinamento sportivo, in quanto «costituisce [...] accertamento rimesso al giudice del merito la configurabilità o meno di una situazione giuridicamente rilevante per l'ordinamento statale e, come tale, tutelabile». In altre parole, la valutazione tra l'irrilevante giuridico, che non dà accesso alla giurisdizione statale, e ciò che invece è per quest'ultima rilevante non può che essere rimessa al giudice di merito, che assumerà le sue decisioni secondo quanto prevede il diritto positivo.

Ciò, del resto, è conforme ad un risalente insegnamento di questa Corte, la quale, già nella sentenza n. 87 del 1979, pronunciandosi con riferimento ad una questione relativa all'art. 2059 c.c., affermava la subordinazione logica del diritto di azione alla sia pur astratta configurabilità di una posizione soggettiva sostanziale giuridicamente rilevante.

4.3. - L'ulteriore forma di tutela giustiziale ha il carattere dalla tendenziale residualità, in quanto è relativa a tutto ciò che per un verso non concerne i rapporti patrimoniali fra società, associazioni sportive, atleti (e tesserati) -

demandati, come si è detto, al giudice ordinario - e, per altro verso, pur scaturendo da atti del Coni e delle Federazioni sportive, non rientra fra le materie che, ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 220/2003, sono riservate - in quanto, come detto, non idonee a far sorgere posizioni soggettive rilevanti per l'ordinamento generale, ma solo per quello settoriale - all'esclusivo interesse degli organi della giustizia sportiva. Si tratta cioè (per riprendere la originaria formulazione legislativa) di «ogni altra controversia» che è «devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo».

Se si segue l'iter parlamentare del d.l. n. 220/2003, si constata che è lo stesso legislatore ad indicare alcune delle «situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo» per le quali ritiene si verifichi il caso della «rilevanza per l'ordinamento della Repubblica».

Al riguardo, è sufficiente osservare che, secondo la primigenia versione del d.l. n. 220/2003, fra le materie che, essendo inserite al comma 1 dell'art. 2, potevano considerarsi sottratte alla cognizione del giudice statale, erano anche le questioni aventi ad oggetto l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, associazioni o singoli tesserati nonché quelle relative alla organizzazione e svolgimento delle attività agonistiche ed alla ammissione ad esse di squadre ed atleti. La circostanza che, in sede di conversione del decreto-legge, il legislatore abbia espunto le lettere c) e d) del comma 1 dell'art. 2, ove erano indicate le summenzionate materie, fa ritenere che su di esse vi sia la competenza esclusiva del giudice amministrativo allorché siano lesi diritti soggettivi od interessi legittimi.

Appare chiaro, anche attraverso l'esame dei ricordati lavori preparatori della l. n. 280/2003 di conversione del d.l. n. 220, che siffatta modificazione, per sottrazione, dell'originario testo normativo sia giustificata dalla considerazione che la possibilità, o meno, di essere affiliati ad una Federazione sportiva o tesserati presso di essa nonché la possibilità, o meno, di essere ammessi a svolgere attività agonistica disputando le gare ed i campionati organizzati dalle Federazioni sportive facenti capo al Coni - il quale, a sua volta, è inserito, quale articolazione monopolistica nazionale, all'interno del Comitato Olimpico Internazionale - non è situazione che possa dirsi irrilevante per l'ordinamento giuridico generale e, come tale, non meritevole di tutela da parte di questo. Ciò in quanto è attraverso siffatta possibilità che trovano attuazione sia fondamentali diritti di libertà - fra tutti, sia quello di svolgimento della propria personalità, sia quello di associazione - che non meno significativi diritti connessi ai rapporti patrimoniali - ove si tenga conto della rilevanza economica che ha assunto il fenomeno sportivo, spesso praticato a livello professionistico ed organizzato su base imprenditoriale - tutti oggetto di considerazione anche a livello costituzionale.

L'intervento del legislatore della conversione è, quindi, apparso coerente con quanto disposto all'art. 1, comma 2, del d.l. n. 220/2003, là dove, in fine, viene espressamente precisato che l'autonomia dell'ordinamento sportivo recede allorché siano coinvolte situazioni giuridiche sog-

gettive che, sebbene connesse con quello, siano rilevanti per l'ordinamento giuridico della Repubblica.

4.4. - Si può passare, ora, alla questione di costituzionalità sollevata dal Tar Lazio.

Quest'ultimo dubita della più volte citata disposizione legislativa nella parte in cui riserverebbe al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo. Chiarisce che i dubbi di costituzionalità «non attengono alla previsione della c.d. pregiudiziale sportiva», dato che ritiene che essa sia «corretta e logica conseguenza della riconosciuta autonomia dell'ordinamento sportivo», ma «alla generale preclusione [...] ad adire il giudice statale una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva».

Afferma, altresì, che della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale potrebbe darsi (anzi, in passato è stata data) altra interpretazione, ma che una recente pronuncia del Consiglio di Stato (sez. VI, sent. n. 5782 del 25 novembre 2008), che ha fatto seguito ad altra analoga del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana (sent. n. 1048 dell'8 novembre 2007), gli impone di tralasciare la precedente interpretazione e di adeguarsi a quella fatta propria dal giudice del gravame che, a suo giudizio, presenta aspetti di contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 Cost.

Deve, al riguardo, considerarsi che anche se, come si è innanzi visto, il rimettente estende il giudizio agli artt. 103 e 113 della Costituzione, in realtà la censura non attiene ad aspetti specifici relativi alle suddette disposizioni costituzionali, in quanto si incentra su un unico profilo. Esso è chiaramente definito laddove il rimettente afferma che dai parametri costituzionali di cui si invoca l'applicazione «si evince che a nessuno può essere negata la tutela della propria sfera giuridica dinanzi ad un giudice statale, ordinario o amministrativo che sia».

Anche più oltre nell'ordinanza si sottolinea che il dubbio di costituzionalità sorge ove la normativa censurata consente una «deroga al principio costituzionale del diritto ad ottenere la tutela della propria posizione giuridica di diritto soggettivo o di interesse legittimo dinanzi ad un giudice statale» e che il «limite del rispetto del diritto di difesa [...] finisce per essere irrimediabilmente leso proprio dalla preclusione del ricorso al giudice statale».

Quindi, anche se nell'ordinanza si fa riferimento ai sopracitati tre articoli della Costituzione, la censura ha un carattere unitario, compendiabile nel dubbio che la normativa censurata precluda «al giudice statale» (espressione più volte utilizzata) di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi. La prospettazione della violazione anche degli artt. 103 e 113 Cost. viene formulata in quanto essi, a parere del giudice a quo, rappresentano il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo che il rimettente, ai sensi di quanto dispone la normativa di cui deve fare applicazione, individua come il «giudice naturale» delle suddette controversie. Peraltro, con la loro evoca-

zione, non si prospettano illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all'art. 24 Cost. 4.5. - Si deve, preliminarmente, condividere l'assunto del rimettente, che richiama un costante insegnamento di questa Corte, per cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (*ex multis*: sent. n. 403/2007, sent. n. 356/1996, ord. n. 85/2007).

Proprio in aderenza a questo principio, si osserva che è la stessa sentenza del Consiglio di Stato, dal rimettente ritenuta "diritto vivente", a fornire, nel percorso argomentativo seguito (ed a prescindere da quanto in precedenza affermato in quella stessa sentenza), una chiave di lettura che fuga i dubbi di costituzionalità.

Nella sentenza si afferma, infatti, proprio con riferimento all'art. 1 del d.l. n. 220/2003 che «tali norme debbano essere interpretate, in un'ottica costituzionalmente orientata, nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal Coni abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere». Si precisa, altresì, che «Il Giudice amministrativo può, quindi, conoscere, nonostante la riserva a favore della "giustizia sportiva", delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione».

Quindi, qualora la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell'ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, in base al ritenuto "diritto vivente" del giudice che, secondo la suddetta legge, ha la giurisdizione esclusiva in materia, è riconosciuta la tutela risarcitoria.

In tali fattispecie deve, quindi, ritenersi che la esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari - posta a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo - non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi lamenta la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno.

È sicuramente una forma di tutela, per equivalente, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo (ed infatti si verte in materia di giurisdizione esclusiva), ma non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento (che, oltretutto, difficilmente potrebbe produrre effetti ripristinatori, dato che in ogni caso interverrebbe dopo che sono stati esperiti tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, e che costituirebbe comunque, in questi casi meno gravi, una forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo) venga a violare quanto previsto dall'art. 24 Cost. Nell'ambito di

quella forma di tutela che può essere definita come residuale viene, quindi, individuata, sulla base di una argomentata interpretazione della normativa che disciplina la materia, una diversificata modalità di tutela giurisdizionale.

È utile, al riguardo, sottolineare quanto questa Corte ha già avuto modo di affermare nella sentenza n. 254/2002, quando ha esaminato una questione relativa all'esonero di responsabilità che l'allora vigente normativa concedeva ai gestori del servizio telegrafico, e cioè che «appartiene alla sfera della discrezionalità legislativa apportare una deroga al diritto comune della responsabilità civile che realizzi un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze proprie» dei due portatori di interesse che si contrappongono.

Tra l'altro, le ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all'ordinamento. Infatti - ed il riferimento è pertinente in quanto si verte in tema di giurisdizione esclusiva -, è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l'art. 2058, richiamata dall'art. 30 del recente D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a prevedere il risarcimento in forma specifica come un'eventualità («qualora sia in tutto o in parte possibile»), peraltro sempre sottoposta al potere discrezionale del giudice («tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore»).

In questo caso, secondo il "diritto vivente" cui il rimettente fa riferimento, il legislatore ha operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto, per i motivi già evidenziati, ad escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo.

...*Omissis*...

## IL COMMENTO

di Felice Blando

Anche dopo l'emanazione della l. n. 280/2003, la linea di confine tra giustizia sportiva e giurisdizione statale è rimasta incerta, come dimostrano le frequenti divergenze interpretative che si riscontrano tra la giurisprudenza civile e quella amministrativa. Si tratta di difficoltà ermeneutiche che riflettono la stessa complessità che si incontra nel tentativo di armonizzare due principi che mostrano diversi punti di potenziale conflitto: il principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo (che trova il suo fondamento costituzionale negli artt. 2 e 18 Cost.) e il principio della tutela giurisdizionale dei diritti, espressamente affermato dall'art. 24 Cost. Di fronte ad un testo normativo che riconosce espressamente, in ambito tecnico e disciplinare, la riserva della giustizia sportiva (art. 2 l. n. 280/2003), la Corte costituzionale ha applicato con notevole ampiezza il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo contenuto nella disciplina stessa (art. 1, comma 1), riducendo la giurisdizione del giudice amministrativo allo spessore minimale delle domande volte ad ottenere il risarcimento del danno che le sanzioni disciplinari hanno provocato incidendo anche su situazioni rilevanti per l'ordinamento della Repubblica. L'autonomia dell'ordinamento sportivo all'interno dell'ordinamento generale viene dunque ricondotta, in concreto, nella praticabilità della tutela impugnatoria innanzi agli organi di giustizia sportiva.

### **Introduzione. Cenni sull'ordinanza del T.A.R. Lazio, sez. III ter, 11 febbraio 2010, n. 241**

La sentenza della Corte costituzionale risolve la *vetusta quaestio* concernente i limiti di esercizio del potere disciplinare, nell'ordinamento sportivo, rispetto alla tutela statale delle situazioni giuridiche soggettive da esso occasionate (1).

La questione di legittimità costituzionale prospettata alla Corte dal Tar Lazio prendeva le mosse da una sanzione di sospensione dall'attività federale e sociale per tre anni e quattro mesi, disposta dalla Corte federale della Federazione Italiana Pallacanestro nei confronti di un dirigente accusato di frode sportiva, i cui effetti erano ritenuti rilevanti anche per l'ordinamento statale (2).

Prescindendo, per ovvii motivi, da qualsiasi rilievo concernente la fattispecie concreta e le sue peculiarità, occorre osservare che il giudizio innanzi al Tar Lazio in punto di diritto ha dovuto risolvere la ricorrente eccezione del difetto di giurisdizione statale.

Invero, sia la Federazione Italiana Pallacanestro (Fip) che il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Coni), costituitisi in giudizio eccepivano il difetto di giurisdizione del Tribunale, trattandosi di materia che l'art. 2, comma 1, lett. b), d.l. 19 agosto 2003, n. 220, contenente «disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva» (c.d. decreto salva calcio), convertito, con modifiche, in l. 17 ottobre 2003, n. 280, riserverebbe agli organi della giustizia sportiva (3). Il Tar, nel definire tale eccezione, si è uniformato a cadenze argomentative frequenti nella ricca «messe di giurisprudenza» in materia (per riprendere un'espressione utilizzata dalla sentenza in commento).

In linea di principio, il giudice *a quo* premette di aver costantemente affermato la propria giurisdizione nei casi in cui le sanzioni disciplinari inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, e disapprovate dai destinatari delle stesse, non esauriscono i loro effetti nell'ambito sportivo, ma ricadono direttamente e immediatamente, sotto il profilo sia patrimoniale che morale, su posizioni giuridiche soggettive (diritto soggettivo o interesse legittimo), la cui tutela è demandata dall'ordinamento generale al giudice ordinario e amministrativo.

Il Consiglio di Stato nel 2008, tuttavia, si era espresso in termini apertamente difforni ritenendo che l'interpretazione letterale della norma sopra citata non potesse autorizzare operazioni ermeneutiche

#### **Note:**

(1) La sentenza è pubblicata in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011, n. 4. Si veda un primo commento in E. Lubrano, *La Corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), aprile 2011, 4. Una più estesa analisi critica della pronuncia in A. De Silvestri, *La Corte costituzionale "azzoppa" il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), 2011, 1.

(2) Tar Lazio Roma, sez. III ter, ord., 11 febbraio 2010, n. 241, in *Foro it.*, 2010, III, 528 ss., con annotazioni di A. Palmieri; in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 407 e in *Giur. merito*, 2010, 2567, con nota di L. Marzano, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto tra Tar e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*.

(3) La letteratura sull'argomento abbonda; tra la manualistica v. almeno G. Liotta, *La giustizia sportiva*, in G. Liotta-L. Santoro, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2009, 226-248. Cfr. pure M.R. Spasiano, *Il rito sportivo*, in F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, IV ed., Torino, 2011, 522-542, testo che presenta una impostazione che non è più istituzionale.

“correttive” come quelle praticate dal Tar Lazio (4). Quest’ultima opzione interpretativa, secondo il giudice del gravame, finirebbe per tradursi, «di fronte ad una norma dalla chiara ed univoca portata pre-cettiva», in un’operazione di «disapplicazione» della legge incostituzionale, senz’altro preclusa al giudice amministrativo (5).

Dinnanzi a questa prospettiva così netta, dunque, al Tribunale, anche al fine di garantire ai consociati la «certezza del diritto» in presenza di orientamenti contrastanti, non restava che sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma innanzi citata, e, in parte qua, del secondo comma della l. n. 280/2003 nella parte in cui si riservavano ai soli organi di giustizia sportiva le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, ancorché idonee a ledere posizioni di diritto soggettivo o interesse legittimo, la cui tutela è affidata dall’ordinamento generale al giudice ordinario o amministrativo.

**La sentenza in commento: l’esplicito riconoscimento dello sport quale formazione sociale internazionale costituzionalmente rilevante**

Il quadro di riferimento, chiaro in apparenza, presenta, in realtà, talune zone d’ombra sulle quali è necessario soffermare l’attenzione.

È innanzitutto necessario verificare se le modifiche apportate dalla l. n. 280/2003 nella regolamentazione dei rapporti fra l’ordinamento statale e quello sportivo siano state idonee ad individuare con un grado accettabile di certezza la categoria delle situazioni soggettive regolate dall’ordinamento sportivo irrilevanti nell’ordinamento statale e, come tali, devolute alla tutela della «giustizia associativa» (6) e la categoria delle situazioni soggettive regolate dall’ordinamento sportivo ma rilevanti per quello statale e, quindi, tutelabili innanzi la giurisdizione statale. In secondo luogo, sarebbe utile stabilire se quest’ultimo intervento legislativo sia riuscito nell’auspicio, avanzato da più parti, di segnare i confini dell’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale (7). Certamente indicativo è, a tal proposito, il fatto che la Corte, nell’affrontare la tematica in questione utilizzi l’immagine della *actio finium regundorum*.

La sentenza qui esaminata nell’affrontare il problema dell’autonomia parte del presupposto che l’ordinamento sportivo italiano sia contrassegnato dalla «singolarità» di essere l’«articolazione» di un ordinamento di dimensione internazionale riconosciuto dall’ordinamento della Repubblica (8).

Nessun dubbio sembra poi avere la Corte circa il fat-

to che l’autonomia in questione trovi la sua radice,

**Note:**

(4) Cons. Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 1409 ss., con nota di F. Goisis, *Verso l’arbitrabilità delle controversie pubblicistiche-sportive?*, in *questa Rivista*, 2009, 608 ss., con nota di L. Cimellaro, *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*; in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2008, 3111; in *Foro it.*, 2009, III, 195, con annotazioni di A. Palmieri. La pronuncia citata segue l’impostazione originaria di Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sez. giur., 8 novembre 2007, n. 1048, il quale ha espressamente escluso che la «riserva» di giustizia sportiva «presenti profili di sospetta illegittimità costituzionale». Quest’ultima sentenza è oggetto di numerosi commenti apparsi in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2007, 3227 ss., con nota di A. Corsaro, *L’autonomia dell’ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l’ordinamento giuridico dello Stato*; in *Dir. proc. amm.*, 2008, 1115 ss., con nota di M. Delsignore, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*; in *Guida al dir.*, 2007, fasc. 48, 103 ss., con nota di S. Mezzacapo, *Le conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze*; in *Corr. merito*, 2008, 242 ss., con note di G. Fraccastoro, *La totale autonomia della giustizia sportiva nelle materie ad essa riservate dal d.l. 220/2003*, e di G. Veltri, *Giustizia sportiva: principio di autonomia e giurisdizione statale in tema di sanzioni disciplinari*; D. Zinnari, *La decisione del Consiglio di giustizia amministrativa: una nuova lettura dell’art. 2 legge n. 280/2003?*, in *www.giustiziasportiva.it*, 2007, 3.

(5) In coerente applicazione con la riserva di legislazione a favore del Parlamento che, nei confronti del potere giurisdizionale, comporta non solo che ai giudici sia vietato applicare la norma di legge reputata incostituzionale, ma anche che ad essi non venga concesso il potere di disapplicarla direttamente (sul punto v. R. Guastini, *Il giudice e la legge. Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 1995, 27 ss.). Tuttavia, nel caso esaminato, il Consiglio di Stato ha ritenuto di poter decidere ugualmente la controversia sottopostagli senza necessità di sollevare la questione di costituzionalità delle norme contenute nella l. n. 280/2003.

(6) Punto 4.2. del “considerato in diritto”.

(7) A questa conclusione giunse Franco Modugno in un suo saggio dedicato all’ordinamento sportivo. V. F. Modugno, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 327 ss. Di quest’ultimo A. meritano di esser viste pure le considerazioni precedenti svolte in *Legge - Ordinamento giuridico - Pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1985, in partic. 236-252 e 283-301.

(8) Punto 4.1. del “considerato in diritto”. Tale tendenza volta a valorizzare il carattere internazionale dell’ordinamento sportivo trova il suo apogeo quando, in linea di massima, si ritiene che il potere disciplinare delle federazioni sportive si distingue dal «carattere intrinsecamente autoritativo dei provvedimenti disciplinari», la cui legittimazione deriverebbe anche dai nessi esistenti tra sanzioni disciplinari e regolare svolgimento delle competizioni sportive, «nazionali e internazionali»: Trib. Genova, sez. fer., 26 agosto 2005, ord., nello stesso senso anche Trib. Genova, sez. fer., 18 agosto 2005, ord., entrambe rese in occasione del noto e dibattuto “Caso Genoa”, su cui v. il volume curato da A.M. Benedetti, con pref. di V. Roppo, *Il caso Genoa. Alla ricerca di un giudice*, Torino, 2005. Il medesimo organo giudicante peraltro, dopo aver affermato che l’attribuzione della giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo da parte dell’art. 3, comma 1, l. n. 280/2003 pone in astratto problemi di costituzionalità, in quanto la stessa si basa sul solo fatto che parte della controversia sia un organo sportivo, conclude però ritenendo che con specifico riferimento alla materia disciplinare, la questione non è rilevante, dato che la giurisdizione esclusiva su di essa «trae la sua ragion d’essere, i suoi limiti e le sue modalità dall’appartenenza dell’ordinamento sportivo ad un ordinamento di carattere internazionale», oltre che dal carattere autoritativo delle pronunce disciplinari (pur adottati da soggetti privati).

oltre che in recenti e significativi interventi legislativi, negli artt. 2 e 18 Cost.

In questo senso, peraltro, poco tempo prima, si era già espressa la Suprema Corte di Cassazione chiamata a giudicare della legittimità del c.d. «vincolo di giustizia sportiva» (9).

In questa chiave, il combinato disposto tra gli artt. 2 e 18 Cost. sembrerebbe esprimere il permanente valore del *principio pluralista* anche per l'esperienza del fenomeno in esame, anzi per la Corte costituzionale: «non può porsi in dubbio per le associazioni sportive siano tra le più diffuse «formazioni sociali dove [l'uomo]» svolge la sua personalità e che debba essere riconosciuto a tutti il «diritto di associarsi liberamente per finalità sportive» (10).

Com'è evidente, le implicazioni non sono di scarso rilievo.

Per esempio, se ne potrebbe argomentare l'affermazione - molto presente nella nostra dottrina - che la Costituzione obbliga i poteri pubblici ad una serie di attività, di servizi, di spese e di interventi sull'attività sportiva organizzata al fine di potenziarne lo sviluppo (11). La libertà dell'esercizio delle manifestazioni «sportivo-agonistiche ad interesse nazionale» è stata considerata nozione rilevante, dalla stessa giurisprudenza costituzionale, anche ai fini della limitazione della proprietà privata, riconducendo la normativa sull'accesso ai fondi privati per l'esercizio della caccia alla figura di un vincolo legittimo al diritto di proprietà (12).

Se si segue questa strada, anche il rapporto tra la riforma del 2003 e la disciplina costituzionale della tutela giurisdizionale dei diritti risulta più complesso, se non invertito, rispetto ai canoni interpretativi presenti nella giurisprudenza prevalente del plesso Tar e Consiglio di Stato, che di qui a poco esamineremo.

Ecco quindi che i principi espressi dalla l. n. 280/2003 appaiono meno ridondanti o ripetitivi di quanto sembri a prima vista e meritevoli di attenzione. Anche per questo l'approfondimento delle categorie in essa usate - autonomia e pluralità degli ordinamenti, statale e sportivo (13), riparto di giurisdizione, potere disciplinare, tutela delle situazioni giuridiche soggettive - presuppone una verifica sia dei nessi con la tradizione, sia dell'incidenza delle norme costituzionali.

Su questi punti torneremo nello sviluppo di queste brevi osservazioni, ma per il momento bisogna porre l'attenzione sul problema alle specifiche disposizioni su cui si è concentrata la questione di costituzionalità sollevata dal giudice rimettente.

### Note:

(9) In virtù del quale, come è noto, i consociati dell'ordinamento sportivo si obbligano a rivolgersi esclusivamente al sistema di giu-

stizia sportiva per la risoluzione delle controversie tra loro insorte. Per tale linea di lettura si v. in part. Cass. civ., sez. I, 28 settembre 2005, n. 18919, in *Dir. e form.*, 2005, 1583 ss., con nota di L. Giacomo, *Legittimo il vincolo di giustizia delle federazioni sportive. Secondo la Suprema Corte garantisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo* e Cass. civ., sez. I, 27 settembre 2006, n. 21006, pubblicata insieme a Tar Lazio, sez. III-ter, 22 agosto 2006, ord., e Cons. Stato, sez. VI, 30 marzo 2007, ord., in *Corr. giur.*, 2007, 1108 ss., con commenti di C. Consolo, *Due Corti e la giustizia sportiva del calcio fra arbitrato e atto amministrativo e, più ancora, tra pubblico e privato*, *ivi*, 1113 ss.; di G. Vidiri, *Autonomia dell'ordinamento sportivo vincolo di giustizia sportiva e azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, *ivi*, 1115 ss.; di V. Vigoriti, *Giustizia disciplinare e giudice amministrativo*, *ivi*, 1121 ss. In quest'ultima decisione, la Corte di Cassazione ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, confermando la volontarietà dell'affiliazione e del tesseramento e, di conseguenza, dell'adesione al vincolo di giustizia sportiva e alle clausole compromissorie contemplate nei regolamenti federali.

(10) Punto 4.1. del "considerato in diritto". Circa un trentennio indietro, il discorso imperniato sugli artt. 2 e 18 Cost. ha consentito ad una insigne dottrina di allargare l'indagine sulle formazioni sociali al di là degli stessi ambiti tradizionali previsti dalla Costituzione (chiesa, famiglia, partiti politici e sindacati), portando pure l'attenzione alle associazioni sportive. Per questa indicazione preliminare, v. il classico saggio di C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, vol. III, *Diritto pubblico*, Milano, 1978, 1565 ss., spec. 1578. Sia pure marginalmente, non può essere passata sotto silenzio una fra le più interessanti applicazioni che dell'art. 2 Cost. e del concetto di formazioni sociali è stata recentemente prospettata dalla Corte costituzionale nell'intento di dare una dimensione nuova ad uno dei problemi più delicati che il diritto pubblico deve affrontare: la regolamentazione giuridica delle unioni omosessuali. Ci riferiamo alla importante pronuncia n. 138/2010, che, considerando l'unione omosessuale e la vita che vi si svolge alla stregua di una formazione sociale, ritrova proprio nell'art. 2 l'indicazione più adatta per realizzare l'obiettivo della loro tutela legislativa. Tra i molti commenti della sentenza citata v., per tutti, R. Romboli, *La sentenza 138/2010 della Corte costituzionale sul matrimonio omosessuale e le sue interpretazioni*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), 2011, 3.

(11) Il definitivo chiarimento scientifico rimane, per chi scrive, quello di G. Guarino, *Lo sport quale «formazione sociale» di carattere sovranazionale*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1996, 353 ss., per il quale l'essere lo sport una «formazione sociale sovranazionale», in virtù del principio fondamentale posto dall'art. 2 Cost., comporta che gli interventi normativi di sostegno all'attività sportiva e il contributo dell'apparato statale perdono ogni connotazione di «discrezionalità», «in quanto rispondono a doveri ai quali lo Stato non può sottrarsi» (*ivi*, 358).

(12) Corte cost. 25 marzo 1976, n. 57: vedila pubblicata in *Resp. civ.*, 1976, 599 ss., con nota di A. Gambaro, *Costo della caccia e funzione sociale della proprietà* e in *Giur. cost.*, 1976, 565 ss., con nota di A. Cerri, *Favor per l'interesse atipico rispetto all'interesse costituzionalmente tutelato*. La questione è peraltro molto complessa: per i riferimenti essenziali v. G. Liotta, *Profili dell'accesso nel diritto privato*, Padova, 1992, 57 ss.; *Id.*, *La gratuità nello sport*, in *Aa.Vv.*, *Temi di diritto sportivo*, Palermo, 2006, 111-126.

(13) Gli influssi della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici sono evidenti nella relazione al d.d.l. n. 4268 della XIV Legislatura, recante il testo del d.l. n. 220/2003, successivamente convertito, con modificazioni, nella l. n. 280/2003, in *Guida al dir.*, 2003, 34, 136. Sul punto si rinvia alle sintetiche ed equilibrate annotazioni di N. Paolantonio, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, in *Foro amm. Tar*, 2007, 1137 ss. (nota a Tar Sicilia, Catania, sez. IV, 19 aprile 2007, n. 679); *Id.*, *Ancora su sport e giustizia*, in *Foro amm. Cons. Stato*, 2007, 3537 ss. (nota a Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., Sez. giur., 8 novembre 2007, n. 1048).

Come è subito rilevabile, la categoria delle situazioni regolate dall'ordinamento sportivo che non possono incidere su situazioni rilevanti per l'ordinamento statale viene in concreto riferita ad un ben determinata ipotesi normativa, limitata ad alcune fattispecie che l'art 2, comma 1, lett. a) e lett. b), della l. n. 280/2003, contempla espressamente, «l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive» e «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive». Di fronte a tale categoria di norme e atti, da cui scaturiscono situazioni giuridiche sostanziali riconosciute soltanto dall'ordinamento sportivo, è gioco-forza che rimanga preclusa la possibilità di utilizzare la giurisdizione statale (14).

Fra il giudice statale e le norme e gli atti aventi ad oggetto situazioni sostanziali che sono tali solo per l'ordinamento sportivo vi è un rapporto di estraneità, come quello che si instaura fra oggetti o soggetti che sono collocati su piani diversi e non commensurabili.

Questa loro qualificazione in termini di estraneità non sta ad indicare il disinteresse per l'ordinamento generale, ma sottolinea come le regole sportive vengano prese in considerazione nella loro dimensione fattuale alla quale viene riconnessa rilevanza giuridica in ordine ad effetti ben delimitati.

Lo spartiacque è costituito dal comma 2 dell'art. 1, della l. n. 280/2003, secondo periodo (c.d. «clausola di salvezza»), che nel dare una regolamentazione positiva alla sfera di autonomia tra i due ordinamenti citati, limita la tutela giurisdizionale statale ai soli «casi di rilevanza» per l'ordinamento statale di diritti soggettivi o interessi legittimi «conness[i]» con situazioni sostanziali che sono tali solo per l'ordinamento sportivo.

Per questo motivo tale disposizione è oggetto di una serie di contrastanti letture (15), alcune accomunate dall'esigenza di estendere l'area della tutela statale (o attraverso la individuazione di una più aperta serie di «casi rilevanti», o ampliando la categoria della patrimonialità), altre invece tendenti a circoscrivere tale tutela. In quest'ultimo caso alla espressione «casi di rilevanza» contenuta nell'articolo sopra indicato viene attribuito il più ristretto significato di una «rilevanza di secondo grado», giacché «la situazione giuridica tutelata deve essere una situazione prevista dall'ordinamento statale e rispetto alla quale vi possono essere effetti e ricadute ulteriori in virtù del collegamento tra questa situazione giuridica soggettiva e l'ordinamento dello sport»: logico corollario di tale rico-

struzione è che nell'area riservata all'ordinamento sportivo «l'intervento del giudice statale è tendenzialmente risarcitorio e che è dubbio che sia possibile un effetto conformativo [...], in quanto la rilevanza per lo Stato della situazione protetta dall'ordinamento sportivo non si identifica con quest'ultima - che resta affidata alla riconosciuta autonomia degli organi sportivi -, ma ha per oggetto le conseguenze ulteriori, che (solo queste) possono dare vita e veri e propri diritti soggettivi [...]» (16); soluzione questa ultima, peraltro, adesso avallata dalla sentenza in commento.

Anche se queste succinte notazioni richiedono un maggior controllo critico e più larghi riscontri che ne confermino la compatibilità con il sistema delineato dalla l. n. 280/2003, tuttavia esse appaiono sufficienti per introdurre la duplice direzione entro cui si svolgeranno le presenti osservazioni (17).

#### Note:

(14) L'art. 2, comma 2, l. n. 280/2003, prevede infatti che nelle materie aventi ad oggetto questioni tecnico-sportive e disciplinari, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno «l'onere di adire» gli organi di giustizia sportiva. In dottrina, si rinviene l'affermazione secondo la quale, in questo modo, non si tratta «di un onere in senso proprio, quanto della indisponibilità dell'apparato giurisdizionale statale a fronte della inesistenza di un diritto o interesse legittimo da tutelare»: F.P. Luiso, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport. Il punto di vista del processualista*, in *www.judicium.it*, 2010, § 2. In senso diverso è orientato P. Sandulli, *Giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Riv. dello sport*, 2007, 429 ss., il quale ritiene che la pregiudiziale sportiva altro non sia se non un «filtro all'azione» con funzioni deflative, che si può qualificare come «una condizione di perseguibilità dell'azione [...] già presente in altri settori dell'ordinamento processuale (quali quello del lavoro, quello agrario e quello societario); cosicché, secondo F. Auletta, *Sport*, in G. Verde (diretto da), *La giurisdizione. Dizionario del riparto*, Bologna, 2010, 687 ss., in part. 691, «La esigibilità della sentenza di merito dai giudici dello Stato [...] è differita, almeno per «le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati», all'avvenuto esperimento dei rimedi interni all'ordinamento particolare sotto pena di improcedibilità».

(15) Per una valutazione globale, da ultimo, L. Ferrara, *Giustizia sportiva*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, 2010, 491 ss., in partic. 504 ss.

(16) Così, con incisivo nitore, G. Verde, *Sul difficile rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in Aa.Vv., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico* (Atti del 3° Conv. Naz. della S.I.S.Di.C., Napoli, 27-29 marzo 2008), Napoli, 2009, 675, in partic. 677-678; Id., *Lineamenti di diritto dell'arbitrato*, III ed., Torino, 2010, 47-48; F. Auletta, *Sport*, cit., 691-692, il quale precisa che «il concetto di connessione implica che le fattispecie costitutive delle pur distinte posizioni soggettive - cioè, di quella a rilevanza soltanto interna all'ordinamento sportivo e dall'altra a rilevanza generale - abbiano in comune almeno uno dei loro elementi, dovendosi, al contrario, scartare che si dia connessione in presenza di una *semplice possibilità di riflessione* della prima sulla seconda» (il corsivo è nostro); cfr. pure L. Ferrara, *Giustizia sportiva*, cit., 505, la cui opinione, però, va valutata tenendo presente la particolare sua proposta ricostruttiva della «fenomenologia sportiva» (ivi, 514 ss.).

(17) Per sviluppi approfonditi v. F. Goisis, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007; G. Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino; R. Morzenti Pellegrini, *L'evoluzione dei rapporti fra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007.

Per un verso, l'indagine che svilupperemo si inserisce, come episodio marginale, nel più vasto problema della tutela dei diritti o comunque degli interessi giuridici rilevanti, per porre in evidenza come le strategie o (per usare un termine più neutro) le tecniche normative attraverso le quali tale tutela si realizza, quando riguardano situazioni soggettive relative a quelle che genericamente possiamo chiamare formazioni sociali, si muovono in spazi più ristretti che non ricalcano gli schemi legali generali, per lo più riconnettabili all'autonomia di tali formazioni (18). Talché anche nell'esperienza dell'ordinamento sportivo si è di fronte ad una organizzazione la cui partecipazione rende i membri titolari sia di diritti soggetti o di interessi legittimi, che di posizioni soggettive estranee per l'ordinamento statale, non suscettibili di avvantaggiarsi delle normali forme di tutela.

Per un altro verso le proposte ricostruttive in ordine alla rilevanza dell'area riservata ai rimedi interni dell'ordinamento sportivo, che riguarda l'applicazione e l'osservanza delle proprie norme organizzative e statutarie, nonché i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, consentono di enucleare concetti e categorie operative utilizzabili per individuare al di là delle formali qualificazioni normative il ruolo che effettivamente svolgono le posizioni soggettive estranee all'ordinamento statale, e che come avremo modo di constatare assumono una collocazione chiave in considerazione delle pretese costituzionali dei membri dell'ordinamento sportivo.

Il quadro, peraltro, è molto più articolato e complesso: in proposito sono sintomatiche le frequenti ipotesi di emergenza contenziosa che è dato rilevare, e che giustifica i dubbi che l'assetto delineato dal legislatore del 2003 non trovi sul piano della regolamentazione giuridica una corrispondente attuazione. In effetti, così come dovrebbe emergere dalle considerazioni che si andranno sviluppando, non si tratta solo di una astratta questione sistematica. Il ripetuto e puntuale intervento del giudice statale nelle controversie sportive è sintomo in realtà di più concrete difficoltà. Queste, nell'ambito del diritto sportivo, vengono di solito ricollegate alla questione di fondo dei limiti della assoggettabilità di questa materia alla disciplina giuridica. Se si ha riguardo agli interessi coinvolti ed ai valori sottesi alle scelte normative, in un contesto maggiormente caratterizzato rispetto al passato dalla esigenza di un più incisivo intervento del legislatore nell'interno dell'ordinamento sportivo, appare fondato il dubbio che tale intervento possa racchiudere nei suoi schemi la trama dei particolari e complessi rapporti che hanno di solito trovato il loro assetto in altre regole di comportamento (19).

In realtà però - considerate in una più vasta prospettiva - le accennate difficoltà emergono dalla categoria interpretativa autorità-libertà (20), sul cui sfondo si sono sviluppate alcune delle più significative ricostruzioni del diritto sportivo (21).

A secondo che l'anima dirigistica sia più o meno incalzante, il pendolo oscilla, lasciando all'ordina-

### Note:

(18) Sulle modalità e delimitazioni delle forme di tutela all'interno delle formazioni sociali, con tutte le conseguenze che possono essere tratte in termini di tutela giurisdizionale, la dottrina manifesta una molteplice eterogeneità di vedute (v. E. Rossi, *Le formazioni sociali nella costituzione italiana*, Padova, 1989, 119 ss.; Id., Sub. art. 2, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Comm. alla Cost.*, v. I, Artt. 1-54, Torino, 2006, 52 ss.). Per un quadro d'insieme v. i volumi collettivi *Tutela della personalità nelle formazioni sociali* (Atti del Convegno nazionale A.I.C. nei giorni 25 e 26 marzo 1972, Perugia, 1972, e segnatamente le Relazioni di P. Rescigno, *Tutela della personalità nella famiglia, nella scuola e nelle associazioni* e di G. Ferri, *Tutela della personalità nell'impresa*) e *Potere, poteri emergenti e loro vicissitudini nell'esperienza giuridica italiana* (Atti del Convegno nazionale indetto dall'Accademia dei Lincei nei giorni 20-22 marzo 1985, Padova, 1986).

(19) I principi generali del diritto sportivo, fondanti sulla lealtà, infatti operano come criteri direttivi per l'affermazione di valori che stanno al di fuori della previsione della norma statale.

(20) L'attualità di tale categoria nell'ambito del diritto pubblico è testimoniata dalle parole di Giampaolo Rossi: «La scienza amministrativistica ha destinato le sue migliori energie all'interno della dialettica autorità-libertà e, nella versione più moderna, ha posto limiti efficaci al potere fino ad arrivare ad una tutela delle situazioni soggettive nei confronti della pubblica amministrazione più soddisfacente, per molti versi, di quella che il singolo ha quando intrattiene rapporti con grandi organizzazioni private» (G. Rossi, *Diritto pubblico e diritto privato nell'attività della pubblica amministrazione: alla ricerca della tutela degli interessi*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 660 ss., in part. 683).

(21) V., per esempio, le critiche che si rivolgono, da un lato, F. Goisis, *Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche-sportive?*, cit., 1430 ss., note nn. 28, 32, 34, 58 e 59 e, dall'altro, L. Ferrara, *Giustizia sportiva*, cit., 499, 517 nt. 200, 533 nt. 331; *Il rito in materia sportiva tra presupposti problematici e caratteristiche specifiche*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), spec. § 2, nt. 16 e § 3, nt. 31; Id., *Sport e diritto: ovvero degli incerti confini tra Stato e società (a proposito di due contributi di Goisis e Manfredi)*, in [www.grupposanmartino.it](http://www.grupposanmartino.it) (18 giugno 2008), § 7, e A. De Silvestri, *La giustizia sportiva*, in Aa.Vv., *Diritto dello sport*, nuova ed., Firenze, 2008, 142 ss.; Id., *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità delle federazioni sportive*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), 2007, 3. Il primo studioso potenzia nel massimo grado l'aspetto pubblicistico collegato alle vicende sportive, finendo con il considerare la giustizia sportiva in sede Coni come attività provvedimentoale in forma arbitrale che termina con un provvedimento che ha natura amministrativa, in quanto tale assolutamente impugnabile dinanzi al giudice amministrativo. Gli altri due studiosi, invece, danno rilievo all'origine del fenomeno sportivo, che non proviene dall'alto, cioè dall'imposizione statale, ma proviene dal basso, cioè dal pluralismo della società civile e dalle libertà garantite ai privati dalla Costituzione (emblematico, a tal proposito, è il titolo di un discusso saggio di L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 1 ss.). In questa prospettiva, le pronunce dell'ultimo grado della giustizia sportiva finiscono per essere considerate espressione di una giustizia privata, tendenzialmente equiparabili, per lo Stato, alle pronunce arbitrali.

mento sportivo margini maggiori o minori al proprio potere di autodeterminazione.

Da ultimo le leggi in materia di sport, di cui alcune opportunamente richiamate dalla Corte costituzionale in motivazione, sembrano riconoscere anche al nostro ordinamento un maggior rispetto per la libertà dell'organizzazione sportiva (22). Ma i fumi dirigitici - specie a giudicare da certe pronunce della giustizia amministrativa non ben controllate (23) - tendono spesso ad esercitare compressioni alla autonomia sportiva non del tutto meritevoli di approvazione (24).

Fortunatamente, tuttavia, l'odierna pronuncia in commento parrebbe considerare ben fermo il baluardo più importante delle formazioni sociali: al di là di interventi specifici del legislatore o del giudice, la regola generale rimane sempre il rispetto dell'autonomia dei gruppi sociali organizzati, liberi di poter scegliere con totale discrezionalità i loro obiettivi e gli strumenti giuridici con cui perseguirli (25).

## Spunti problematici: profili ordinamentali dell'organizzazione sportiva che fa capo al Coni

«L'ordinamento», come ha acutamente rilevato Elio Fazzalari, «è *superiorem non recognoscens*, cioè mutua da se stesso la propria legittimità» (26).

Questa caratteristica può anche indicarsi, e viene indicata, per l'ordinamento sportivo.

D'altro canto, è difficile negare che i rapporti fra Stato repubblicano e ordinamento sportivo come rapporto fra istituzioni sono esistiti in *fatto* e non secondo il diritto dello Stato: per più di mezzo secolo la sola legge che ha retto la disciplina pubblicistica dello sport è stata la n. 426/1942 (27), istitutiva del Coni, che ha conferito una amplissima potestà regolamentare all'«ordinamento sportivo» (28).

Naturalmente, da parte dello Stato, ciò non ha implicato l'irragionevole disconoscimento di tale dimensione, ma ha determinato, anno dopo anno, la trasformazione del Coni (e più precisamente del suo vertice) in dominatore assoluto della politica sportiva in Italia.

Trattandosi di una realtà di cui occorre prendere atto solo per meglio contrastarla, dato che rappresenta un momento di crisi del nostro ordinamento costituzionale, è stato opportuno che, almeno sul piano giuridico, il legislatore sia intervenuto con una serie di previsioni normative che hanno imposto

principio per cui: «l'esercizio dell'attività sportiva, sia essa svolta in forma individuale o collettiva, sia in forma professionistica o dilettantistica, è libero».

(23) Uno degli esempi è Tar Sicilia, Catania, sez. II, 5 giugno 2003, n. 958, ord., in *www.giustizia-amministrativa.it*, preoccupata di radicare la propria competenza in relazione ad un caso avente ad oggetto la contestazione di una pronuncia della Corte federale presso la F.I.G.C., stante l'idoneità delle pronunce emesse da quest'ultimo organo ad alterare i «risultati acquisiti sul campo». Merita di essere segnalato il fatto che il Tribunale nella premessa alla sua decisione ha ricordato come la competenza della giustizia statale si radica solo al cospetto di pronunce sportive che rilevano sul piano dell'ordinamento generale e non soltanto su quello sportivo, cadendo così in una vistosa contraddizione.

(24) Ci riferiamo all'indirizzo giurisprudenziale che ritiene rilevanti per l'ordinamento statale anche sanzioni disciplinari prettamente interne quali, ad esempio, l'irrogazione di una penalizzazione dei punti in classifica (Tar Lazio, sez. III *ter*, 21 giugno 2007, n. 5645, in *Foro it.*, III, 2007, c. 473 e in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 883 ss.) o la sospensione del campo di gioco (Tar Sicilia, Catania, sez. IV, 19 aprile 2007, n. 679, cit.).

(25) La libertà dei tesserati o delle affiliate non può essere tutelata, ad esempio, fino ad annullare la libertà dell'ordinamento sportivo, anch'essa tutelata dalla Costituzione, mettendo in crisi o comunque gravemente ostacolando il perseguimento dei suoi fini e il suo regolare funzionamento interno. Uno studioso sensibile ai temi delle libertà nelle formazioni sociali ha ben messo in evidenza come al loro interno «il problema non è tanto quello di risolvere un conflitto tra autorità e libertà quanto quello di contenere la tutela di diverse ma complementari libertà (riconosciute rispettivamente al gruppo e all'individuo)»: M. Basile, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975, 42. Allo stesso tempo bisogna considerare il severo monito di Augusto Barbera secondo il quale oggi, come nella storia dello Stato moderno, «il costituzionalismo tende a vedere soprattutto nello Stato il nemico delle libertà da tenere sotto controllo e nella società in luogo in cui si esercitano le libertà; ma la società non è solo il luogo in cui si sviluppano le libertà bensì anche il luogo in cui le libertà stesse (soprattutto quelle economiche, ma non solo) possono tradursi in potere sociale e opprimere altre libertà. Il tema è stato in questo dopoguerra più volte sfiorato dai costituzionalisti (con la cosiddetta *Drittwirkung* i costituzionalisti tedeschi hanno sostenuto l'efficacia *erga omnes*, quindi anche nei confronti di altri privati, dei diritti di libertà) ma siamo ancora lontani dai possibili traguardi». Vedi A. Barbera, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, X ed., Roma-Bari, 2007, 32.

(26) E. Fazzalari, *Ordinamento giuridico. I) Teoria generale*, in *Enc. giur.*, v. XXI, 1990, Roma, 5.

(27) Legge abrogata dall'art. 19, D.Lgs. n. 242/1999. Sull'inadeguatezza rispetto allo studio del Coni delle costruzioni elaborate dalla dottrina sugli enti pubblici si veda G. Rossi, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, 1979, 87-97 e *passim*.

(28) L'orientamento costante della Cassazione è comunque nel senso che la potestà regolamentare delle federazioni sportive incida l'ambito amministrativo interno e non quello dei «rapporti intersoggettivi privati» (cfr., *ex multis*, Cass. civ., sez. I, 5 gennaio 1994, n. 75, in *Riv. dir. sport.*, 1994, 660 ss., con nota di F. Caringella; «*Tratta*» dei giocatori e profili di «meritovelezza» e, più di recente, Cass. civ., sez. lav., 13 febbraio 2004, n. 2836, in *Nuovo dir.*, 2004, 598 ss., con nota di D. Nazzaro, *I rapporti tra ordinamento sportivo e diritto statale nella giurisprudenza e nella l. n. 280/2003. Nota a Ord. Cons. giust. amm. Sic. 26 agosto 2003, n. 300*; Cons. Stato sez. VI 7 ottobre 2003 n. 5930; Cass., sez. lav., 1° ottobre 2003, n. 11751; Cass., sez. lav., 13 febbraio 2004; n. 2836; Cass. civ., sez. III, 10 marzo 2003, n. 3545; Tar Lazio, sez. III *ter*, 1° aprile 2004, n. 2987.

### Note:

(22) L'art. 1 della l. n. 91/1981, recante norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionistici, enuncia l'importante

l'adozione, con gli atti di autonomia associativa, di norme di tutela della democraticità interna. In questo senso, l'art. 16 del D.Lgs. n. 242/1999 ha previsto che le federazioni affiliate al Coni devono essere «rette da norme statutarie e regolamentari sulla base del principio di democrazia interna» e che sono vincolate al «principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità» (29), e determina alcune garanzie che gli statuti devono prevedere in materia di procedure elettorali anche per assicurare un'equa rappresentanza di atlete e di atleti (30).

Ancora, il principio di democraticità interna sembra introdurre, nella disciplina della giustizia interna, alcuni ulteriori vincoli. L'art. 1, comma 14, D.Lgs. n. 15/2004, che ha modificato la disposizione con cui si stabiliscono le competenze della Giunta nazionale del Coni (art. 7 del D.Lgs. n. 242/1999), ha affidato a quest'organo il compito di individuare, con delibera sottoposta all'approvazione del Ministero per i beni e le attività culturali, i «criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva», tenendo conto dei «principi del contraddittorio tra le parti, del diritto di difesa, della terzietà e dell'imparzialità degli organi giudicanti, della ragionevole durata, della motivazione e della impugnabilità delle decisioni».

È evidente che si tratta di garanzie identiche a quelle che l'art. 111 Cost. prevede per i procedimenti giurisdizionali, e quindi riconducibili al principio del giusto processo. Prima di verificare i riflessi di questi dati positivi su alcuni profili del procedimento disciplinare, possiamo provare ad ampliare i termini della questione: l'organizzazione sportiva che fa capo al Coni è per legge un «ordinamento», per di più è propriamente «dichiarato», cioè semplicemente riconosciuto, come entità preesistente allo Stato (art. 1, comma 1, l. n. 280/2003).

Nell'ipotesi di conflitto tra i due ordinamenti non è dato trovare alternative sul piano positivo, poiché l'«autonomia» dell'ordinamento particolare cede di fronte al primato della sovranità statale (31). Ovviamente, l'autonomia tra i due ordinamenti non può misurarsi solo sul piano del conflitto, anzi sempre più frequentemente, entrambi muovono la loro azione per mezzo di norme che richiamano valori e regole presenti nell'ordinamento «altro».

Invero, le norme regolanti l'organizzazione sportiva hanno una doppia valenza - una derivata dall'ordinamento generale ed una sua propria - senza che ciò sminuisca la propria autonomia, perché quell'insieme vive e opera di luce propria e non riflessa altrove.

Pertanto, fra i tanti possibili esempi, la differenza tra un atleta professionista e un atleta dilettante, dal punto di vista dell'ordinamento statale, rileva sul piano meramente formale della qualificazione dell'attività sportiva praticata come professionistica da parte della competente federazione sportiva (art. 2, l. n. 91/1981).

Analogamente, l'art. 28, comma 4, del codice di giustizia della Federazione italiana calcio (Figc), il quale, in special modo, stabilisce che agli organi di giustizia sportiva: «si applicano le norme in materia di astensione e ricsuzione previsti dal Codice di procedura civile» (32).

D'altro canto, l'autonomia dell'ordinamento sportivo italiano viene meno nell'ambito dell'ordinamento superiore di carattere internazionale (si pensi, ad esempio, alle Federazioni sportive internazionali, e al Cio). In questa dimensione, infatti, l'ordinamento sportivo inferiore si atteggia piuttosto come un

### Note:

(29) A sua volta, sempre in tal senso, l'art. 2, comma 4, dello Statuto del Coni attribuisce a quest'ultimo la funzione di indicare «[...] i principi per la lotta dello sport contro l'esclusione, le disuguaglianze, il razzismo, la xenofobia e ogni forma di violenza [...]».

(30) Sull'argomento v. G. Bruno, *Il principio democratico nel fenomeno sportivo*, Napoli, 2009; C. Alvisi, *Principio di democrazia interna e statuti federali*, in Aa.Vv., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, cit., 621 ss. Delle esposizioni recenti ed esemplari del principio di democrazia interna, in un contesto diverso ma per molti aspetti affine, si trovano in A. Ruggeri, *Note minime in tema di democrazia interna nei partiti politici* ed E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, entrambe in *www.rivistaaic.it*, 2011, 1.

(31) La lezione di V.E. Orlando, *La rivoluzione mondiale e il diritto*, Milano, 1947, 28-29, risuona proficuamente in questa pagina «[...] è assolutamente impossibile che la sovranità appartenga simultaneamente ad una pluralità di ordinamenti e quindi di comunità giuridiche»; «[...] si arriverebbe all'assurdo di affermare la validità contemporanea di due norme che si contraddicono». L'affermazione riportata, assolutamente valida fino ad epoca non recente, va subendo ora «attenuazione» per la tendenza da parte degli stati nazionali ad ammettere, a determinati effetti, spazi nei quali gli «ordinamenti transnazionali» vengono ad inserirsi. V. su questo punto gli svolgimenti di A. Pizzorusso, *Fonti del diritto*, in *Comm. cod. civ.*, a cura di Scialoja e Branca, attualmente curato da F. Galgano, *Disposizioni sulla legge in generale (Art. 1-9)*, II ed., Bologna-Roma, 2011, 109-110, il quale indica come esempi più significati di ordinamenti transnazionali, le cui fonti sono recepite dagli stati come forme di *soft law*, quello della nuova *lex mercatoria*, quello della *lex informatica* e quello della *lex sportiva* (le parole virgolettate riportate nel precedente periodo sono del medesimo A.).

(32) La riforma organica del Codice è del 31 marzo 2007, v. Delibera del Commissario straordinario in data 31 marzo 2007, in Comunicato ufficiale della Figc n. 93. Per l'analisi dei mutamenti v. C. Franchini, *Profili di attualità nella disciplina della federazione italiana gioco calcio: le nuove regole*, in I. Demuro e T.E. Frosini (a cura di), *Calcio professionistico e diritto*, Milano, 2009, 237 ss. Un'esposizione sistematica si trova in F. Bagattini ed al., *Commento al nuovo codice di giustizia sportiva. Aspetti giuridici e casi pratici*, Milano, 2009, 3 ss.

settore dell'ordinamento superiore, riconoscibile e distinguibile come tale. Qui, l'ordinamento inferiore si può qualificare senz'altro come ordinamento «derivato», le cui regole organizzative, che mirano cioè a istituire e regolare condotte autoritative e, con esse, apparati di comando, sono sistematicamente allineate all'ordinamento superiore di cui fanno parte.

Per intendere il senso di questa affermazione, bisogna tenere presente che in quella organizzazione che è l'ordinamento sportivo nazionale la struttura internazionale è essenziale ed insostituibile, e non meramente accidentale, come in altre organizzazioni che possono essere basate su rapporti con altri sistemi internazionali (come, ad esempio, i partiti politici).

A tal proposito, la norma più significativa è quella espressa dalla Carta olimpica che impone ai vari Comitati olimpici nazionali di riconoscere, per ogni disciplina sportiva, un'unica Federazione nazionale (regola n. 32, par. 1.2.) (33).

Quanto sopra vale anche per le regole che individuano organi e funzioni di giustizia sportiva, la cui presenza è caratteristica indefettibile del modello sportivo internazionale (34): e, invero, a fianco di organi di giustizia internazionali si contemplanò organi di giustizia nazionali. Per di più, dai documenti normativi in materia traspare il chiaro intento di tutti gli ordinamenti sportivi di fornire un apparato di giustizia affidabile e imparziale, alternativo a quello statale, il cui accesso è addirittura punito attraverso la previsione di gravi sanzioni.

Naturalmente, la sentenza in commento non cade nell'errore di disconoscere l'ordinamento sportivo italiano come un ordinamento giuridico di carattere internazionale; ma per converso - ed è questo il punto che occorre sottolineare - il carattere di «ordinamento giuridico» non attribuisce alcuna «immunità» agli organi di giustizia sportiva quando esprimano, in sede disciplinare, provvedimenti i cui effetti non riguardano strettamente e direttamente la attività sportiva degli associati, ma i riflessi si estendano su posizioni giuridiche soggettive, nelle connessioni sopra contemplate.

### Giurisprudenza e dottrina rispetto al sindacato dei provvedimenti disciplinari sportivi

L'ordinamento sportivo contiene - come si è detto - norme organizzative, che mirano ad istituire ed a regolare condotte autoritative e, con esse apparati di comando e di giustizia interna: tale «organizzazione» è una caratteristica immancabile nel modello dello

sport agonistico ed è presente in tutte le carte internazionali e nazionali.

Per meglio chiarire i termini della problematica è necessario risalire, sia pur per sommi capi, all'analisi del fenomeno sportivo compiuto dalla scienza giuridica italiana.

Già nel 1929, in *Il diritto dei privati*, Cesarini Sforza apriva il fenomeno sportivo alla dimensione istituzionale. L'associazione, una volta costituita, dà vita ad un ordinamento giuridico, dalla cui norme «si può sempre risalire ad una volontà superiore a quella dei singoli associati», «che è la volontà di chi governa l'unione» (35). E perciò prosegue «non vi è scopo sociale senza un governo, cioè senza un'autorità dalla quale l'ordinamento del corpo deriva ed è mantenuto» (36). Da questo punto di vista, le sanzioni disciplinari previste dallo statuto rappresentano «la manifestazione più evidente del carattere imperativo degli ordinamenti giuridici privati» (37). Esse risultano non assimilabili alle pene convenzionali o clausole penali presenti nel diritto privato (che non è «il diritto dei privati»), questo perché le finalità dei due strumenti non coincidono: le sanzioni disciplinari esprimono il «diritto penale dei corpi sociali» attraverso una tecnica di normazione che continua ad utilizzare schemi propri del diritto repressivo e, di contro, le pene private si incontrano in campi che attengono alla realizzazione degli interessi sottesi alla struttura dell'obbligazione civile e rappresentano uno strumento di tutela volto alla attuazione delle corrispondenti aspettative.

Più specifico e incisivo si fa il discorso di questo autore nelle pagine dedicate alle *funzioni tecniche* che, per le organizzazioni sportive, costituiscono lo scopo essenziale. La funzione tecnica è diretta a disciplinare le regole della gara, «ed essendo l'osservanza di

#### Note:

(33) Merita menzione anche la regola n. 31, par. 3, della Carta olimpica, che così sancisce: «I CON [Comitati olimpici nazionali] hanno il potere esclusivo di rappresentare i propri paesi ai Giochi Olimpici nonché in occasione delle competizioni sportive regionali, continentali o mondiali patrocinate dal CIO».

(34) V., ad es., gli artt. 59-60 che compaiono alla sezione VIII dello Statuto della *Fédération Internationale de Football Association* (Fifa), che indicano le linee generali dettate alle federazioni membri per le controversie interne di natura disciplinare e patrimoniale (su quali v. le osservazioni di V. Vigoriti, *L'arbitro del lavoro nel calcio. Commentario*, Milano, 2004, 7 ss., che insiste nel ritenere che la chiave di interpretazione della disciplina positiva a livello nazionale debba essere quella dettata dall'organizzazione internazionale).

(35) Qui citato nell'edizione della collana *Civiltà del diritto per i tipi* Milano, 1969, con la presentazione di S. Romano, 43.

(36) W. Cesarini Sforza, *op. loc. cit.*

(37) W. Cesarini Sforza, *op. cit.*, 80.

queste, ai fini dell'associazione, d'*ordine pubblico*, sono sancite misure disciplinari contro la loro inosservanza», e questo potere non può non connettersi a vere e proprie «funzioni giurisdizionali» nell'ambito del corpo sociale (38).

Il carattere di un vero e proprio ordinamento giuridico è spinto alle ultime conseguenze laddove viene recisamente affermato che il principio di «lealtà» costituisce la «trama essenziale» dei rapporti sportivi, ed è sulla base di esso che si svolgono quei rapporti tecnici che le autorità sportive controllano (39).

Ma un approfondito esame di questa teoria, sulla quale non ritorneremo, ci porterebbe troppo lontano. In questa sede ci basta sottolineare che nella realtà odierna la sostanziale irriducibilità del potere disciplinare dell'ordinamento giuridico sportivo alla tutela giurisdizionale statale sarebbe incompatibile con l'art. 2 Cost (40).

Secondo una diversa impostazione, decisamente più seguita, la potestà riconosciuta all'ordinamento sportivo di emanare nei confronti dei suoi membri sanzioni disciplinari trova fondamento nelle categorie delle obbligazioni e dei contratti. Sicché, chi intende aderire nell'ambito di un settore regolamentato dell'ordinamento sportivo (persona fisica o società sportiva), è tenuto a rispettare le relative disposizioni disciplinari previste negli statuti federali che si configurano come mere «pene private» (41), ed in quanto tali, non differiscono da quelle inflitte dagli organi di ogni altra associazione di diritto privato (42).

Il carattere contrattuale delle sanzioni disciplinari, secondo la tesi in esame, condiziona in modo rilevante i possibili esiti processuali nell'ipotesi di impugnazione giudiziale del provvedimento punitivo: l'inadempimento del tesserato («debitore»), anziché attribuire all'associazione («creditore») il potere di agire in giudizio per chiedere la risoluzione del contratto, conferisce agli organi dell'associazione il potere di sciogliere unilateralmente il rapporto obbligatorio, spetterà, beninteso, all'altra parte provare la correttezza o diligenza del comportamento tenuto o contestare la liceità dell'atto di esclusione (43).

Dall'altro lato, lo si è già visto, una parte non indifferente della dottrina e la giurisprudenza prevalente abbracciano - talora con atteggiamento estremistico - la tesi pubblicistica.

Prevalentemente, in passato, si riteneva che federazioni sportive, in quanto «organi» del Coni (facendo leva soprattutto sulla dizione dell'art. 5, comma 1, l. n. 426/1942) partecipavano della natura pubblica che quest'ultimo fuor di ogni dubbio aveva (ed ha); e quindi, coerentemente, si affermava che i regolamenti federali erano fonti di diritto per l'ordinamento sta-

tale, in quanto regolamenti di un ente pubblico; che gli atti delle federazioni erano atti di natura amministrativa; e che, per ciò che ci riguardava, tutto il settore disciplinare federale doveva imputarsi all'attività disciplinare della pubblica amministrazione (44).

Una volta escluso ad opera dell'art. 15, comma 2, D.Lgs. n. 242/1999, che le federazioni facciano parte della pubblica amministrazione, e quindi siano munite di poteri autoritari, vista la loro espressa qualificazione di persone giuridiche di diritto privato operata dalla norma citata, permangono però le difficoltà a distinguere tra funzioni a valenza pubblicistica e funzioni a valenza privatistica.

La loro stessa ineccepibile configurazione formale come soggetti privati lascia infatti grandi dubbi quando si passa al piano applicativo (45).

### Note:

(38) W. Cesarini Sforza, *op. cit.*, 85.

(39) W. Cesarini Sforza, *op. cit.*, 32-33.

(40) Come scrive efficacemente F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1965, 167, le costituzioni contemporanee: «[...] hanno democratizzato e sottoposto ai principi dello Stato di diritto finanche l'ordinamento militare [...], il più restio forse, a causa delle sue origini prestatali [...], ad aprirsi all'ordinamento generale [...]»; l'A. si riallaccia a Vittorio Bachelet, *L'ordinamento militare*, Milano, 1962. Per una parte della dottrina, la vicenda dell'ordinamento militare è segnata dalla permanenza di ostacoli e lacune rispetto allo svolgersi dei diritti e della loro tutela (lo ribadisce V. Onida, *La Corte e i diritti: tutela dei diritti fondamentali e accesso alla giustizia costituzionale*, in *Studi in onore di L. Elia*, t. II, Milano, 1999, 1095 ss., in part. 1097).

(41) Cfr., per tutti, F.P. Luiso *Le «pene private» nel diritto sportivo*, in F.D. Busnelli e G. Scalfi (a cura di), *Le pene private*, Milano, 1985, 169 ss., spec. 174.

(42) Per l'originaria impostazione del problema cfr. F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, 239 ss., e *ivi* numerosi riferimenti alla giurisprudenza e dottrina precedenti. Sul fondamento giuridico del potere disciplinare, con importanti riferimenti all'ordinamento sportivo, v. il sintetico ma efficace quadro di M. Basile, *Le persone giuridiche*, con un contributo di M.V. De Giorgi, in G. Iudica e P. Zatti (a cura di), *Tratt. dir. priv.*, Milano, 2003, 258 ss.

(43) F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, cit., 243-244 e 355-356. Non è irrilevante porre in evidenza che nel 1993, nella voce *Giustizia sportiva*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., IV ed., v. IX, Torino, 222 ss., spec. 234, questo A. ha mutato la propria posizione, giungendo ad una concezione parzialmente diversa da quella che emerge nei suoi scritti precedenti.

(44) Così, con estrema chiarezza, Cons. Stato, sez. VI, 7 maggio 1996, n. 654, in *Foro amm.*, 1996, 1573 ss.

(45) Non giova, neanche, alla chiarezza della qualificazione degli atti federali il primo comma dell'art. 15 ove impiega il vago criterio della «valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del Coni» (sulla individuazione delle quali cfr. art. 23, comma 1, St. Coni, ultima versione del 26 febbraio 2008). Ad ogni modo, per tale «area pubblica» dovrebbe valere la perspicua indicazione di G. Napolitano, *Sport*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, v. VI, 2006, 5678 ss., spec. 5683, e cioè che da essa non consegue una modificazione del regime degli atti, che rimane quello di diritto privato.

Una semplificante risposta potrebbe ricavarsi dall'esame letterale della disposizione in esame - in part. commi primo e secondo -, e consistere nella duplicità della natura delle federazioni: da ciò discende che qualora esse pongano attività finalizzate alla realizzazione di interessi fondamentali e istituzionali dello sport, devono essere considerate organi del Coni, con la conseguenza che gli atti adottati nell'esercizio di tale funzione devono essere ascritti alla giurisdizione del giudice amministrativo allorché incidano su posizioni di interesse legittimo (46). Riteniamo tale risposta semplificante non solo perché l'utilizzo di clausole elastiche quali «interessi fondamentali» e «interessi istituzionali» dello sport lascia uno spazio pressoché incontrollabile alla formazione del convincimento del giudice, ma perché la regolamentazione oggi vigente inverte la relazione fra il nucleo pubblico e privato delle federazioni, derivandone un contesto di maggiore valorizzazione gli atti di autonomia normativa di queste organizzazioni, aperti a recepire in positivo una multiforme serie di contenuti in «conformità» e «armonia» con l'ordinamento internazionale (47).

Una risposta più argomentata viene fornita da un orientamento dottrinale (48) per cui il potere disciplinare del Coni troverebbe legittimazione da una 'delega' dello Stato al Coni; il conferimento di tale 'delega' non significa disinteresse o depauperamento delle sue possibilità di intervento. Alla luce di tale premessa, la circostanza che le sanzioni disciplinari siano poi inflitte dalle singole federazioni, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, non influisce sulla natura amministrativa del provvedimento, che in modo corretto può provenire da soggetti non di diritto pubblico.

Per la verità la contrapposizione tra i fautori dell'una o dell'altra concezione dal punto di vista applicativo si stempera: i sostenitori della tesi contrattuale convengono, non meno di coloro che propugnano la tesi pubblicistica, circa la sindacabilità, da parte del giudice statale, dei provvedimenti adottati dagli organi a carattere disciplinare. Né potrebbe essere diversamente, se si considera che l'art. 2 Cost. tutela i diritti dell'uomo entro le formazioni sociali ove si svolge la loro personalità, tra le quali, come oggi ribadisce la Corte costituzionale, è certo che devono essere comprese le 'associazioni' sportive: anche nei rapporti instaurati nell'ambito di queste particolari «formazioni sociali» deve dunque potersi esercitare una piena tutela giurisdizionale, che salvaguardi l'aderente da ogni forma di abuso degli organi sociali (49).

La discordia tra i due orientamenti si esprime piuttosto sulle forme di tutela per la protezione dei diritti

degli aderenti. L'idea contrattualistica risulterebbe preferibile, secondo i suoi fautori, perché i ricorsi interni avverso gli atti disciplinari sono «finalizzati ad oppugnare esclusivamente la corretta applicazione, da parte degli organi giustiziali federali, delle regole del contratto associativo consacrate nei relativi regolamenti sportivi» (50).

Di conseguenza, la giurisprudenza di legittimità ha utilizzato lo schema dell'autonomia privata per ricondurre la giustizia interna nell'ambito dell'arbitrato, evitando in tal modo che essa possa impingere di fronte al divieto degli arbitrati obbligatori. L'appello all'arbitrato, amplifica l'aria dell'autonomia sportiva, atteso che la qualificazione delle decisioni dei giudici sportivi ai lodi induce a ridurre i casi di impugnabilità e il controllo esercitabile sulle decisioni dall'autorità giudiziaria. Deve - sempre per questo orientamento - escludersi una relazione di necessaria consequenzialità fra decisioni disciplinari e rilevanza anche per l'ordinamento dello Stato. Si precisa infatti che la 'riserva' di giustizia sportiva non opera al cospetto di controversie che esigono decisioni «sull'osservanza di norme riguardanti l'esercizio delle attività sportive poste dal legislatore della Repubblica» (51).

**Note:**

(46) Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2007, n. 4743, in *Banca dati Infoutet - Dvd*. Per l'originaria impostazione della comprensibile natura pubblica e privata cfr. Cass. civ., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3091 e Cass. civ., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3092, entrambe in *Foro it.*, 1986, I, 1251 ss.

(47) Vedi l'art. 1 del D.Lgs. n. 426/1999, come sostituito dall'art. 1 del D.Lgs. n. 15/2004.

(48) F. Goisis, *La giustizia sportiva*, cit., 70 ss., e per un riepilogo 363 ss.

(49) Sul significato di questa norma nel fenomeno associativo v., riassuntivamente, F. Galgano, *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio di maggioranza*, Bologna, 2007, 157 ss., 254 ss., il quale riafferma che per tramite dell'art. 2 Cost. si è provveduto al «riconoscimento di «rilevanza», per lo Stato, di tutte le associazioni, riconosciute o non riconosciute, la necessaria soggezione di queste ultime al diritto comune, e la rivendicazione, alla Repubblica, della funzione di garante di tutte le libertà dell'individuo, anche all'interno delle associazioni. Una funzione che, allo stato della legislazione, avrebbe potuto assolvere il giudice, sottoponendo gli «accordi degli associati» di cui all'art. 36 ai medesimi limiti di invalidità cui è esposto lo statuto di un'associazione riconosciuta».

Questa lettura equivale, peraltro, all'affermazione che giacché ogni ordinamento giuridico ha una sua organizzazione e ogni associazione è giuridicamente rilevante, almeno ai sensi dell'art. 36 c.c. (ma anche dell'art. 18 Cost.), un ordinamento giuridico particolare è, nell'ordinamento statale, entificato se non altro come associazione non riconosciuta (così F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, cit., 579).

(50) Cfr. A. De Silvestri, *La giustizia sportiva*, cit., 147.

(51) Cfr. M. Basile, *L'autonomia delle federazioni sportive*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2008, 307 ss., spec. 326.

I critici dell'adeguatezza delle categorie privatistiche, viceversa, sostengono che sarebbe proprio la prospettiva pubblicistica la più idonea ad apprestare una tutela effettiva e sostanziale agli aderenti all'ordinamento sportivo.

Riconoscendo che la posizione degli organi di giustizia sportiva è di diritto pubblico, che il potere da essi esercitato ha le valenze specifiche della discrezionalità amministrativa, la posizione del soggetto che subisce il giudizio disciplinare, e la conseguente pronuncia, è di interesse legittimo, le reazioni alla sua lesione seguono il modello del sindacato pieno del giudice amministrativo (52).

Nell'interpretazione accolta dal Tribunale amministrativo regionale di Roma in numerose pronunce, l'interesse pubblico dello sport nazionale si presenta come una figura dai confini molto ampi e precisi: la discrezionalità amministrativa delle federazioni sportive, in quanto riferita ad un interesse pubblico, trova dei limiti nei principi dell'attività amministrativa quali quello che prescrive la comunicazione dell'avvio del procedimento agli interessati (art. 7, l. n. 241/1990), oppure quello della ultrattività della misura disciplinare nei confronti del soggetto il cui rapporto con la federazione sia già cessato, oppure quello del diritto di accesso alla documentazione amministrativa (53).

### **Potere disciplinare e interessi estranei all'ordinamento della Repubblica: spazi e limiti della tutela statale**

Nel discorso della Corte non viene presa alcuna posizione in merito alla fondatezza dell'una e dell'altra tesi in rapporto specifico alla «questione», così come essa le è stata posta dalle parti e dal giudice.

Nella riflessione costituzionalistica, l'accoglimento dell'una o dell'altra delle due tesi sommariamente esposte dovrebbe risultare indifferente quando il comportamento degli organi di giustizia sportiva sia capace di ledere i diritti inviolabili dell'uomo.

La dottrina e la giurisprudenza, di qualunque orientamento, ribadiscono che le norme costituzionali costituiscono un limite invalicabile sia nei confronti dello statuto (che, ad esempio, non potrebbe prevedere legittimamente sanzioni lesive della libertà personale), sia rispetto all'attività degli organi disciplinari (che, ad esempio, non potrebbero certo compiere atti di indagine di natura coercitiva, come sequestri e lequisizioni).

Che la norma costituzionale, in quanto norma superiore, sia destinata a prevalere sull'autonomia privata (se il fenomeno sportivo va inquadrato in questo schema), o abbia funzione di limite all'autonomia

dell'ordinamento giuridico sportivo (se è questa la prospettiva da seguire), il risultato non dovrebbe comunque cambiare.

Riportando in questo quadro generale l'ipotesi specifica qui considerata, al giudice delle leggi non viene difficile dedurre innanzitutto che interessi quali la possibilità di essere affiliati o tesserati ad una federazione sportiva, nonché le condizioni per poter svolgere attività agonistica, disputando le gare ed i campionati ufficiali, non possono essere disgiunti dalla considerazione delle pretese costituzionali della libertà di associazione o di svolgimento della personalità del singolo atleta, o della libertà di iniziativa economica delle società che svolgono sport a livello professionistico. Un importante elemento a sostegno di tale argomento, ribadisce la Corte, si può arguire dalla scelta compiuta dal legislatore della conversione del d.l. n. 220/2003; il testo del d.l. citato convertito con modificazioni in l. n. 280/2003, conteneva due ipotesi ulteriori di riserva, segnatamente: «c) l'ammissione e affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; d) l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti». La cancellazione dal novero di quelle riservate è dovuta al fatto che tali situazioni si avviano a diventare diritti (aspettative), che sono poi attuazione di «fondamentali diritti di libertà» (54).

#### **Note:**

(52) F. Goisis, *La giustizia sportiva*, cit., 344-345.

(53) Sull'applicabilità dei principi del procedimento amministrativo v., tra le tante, Tar Lazio, sez. III *ter*, 1° aprile 2004, n. 2987, cit., per il quale, spetta anche al giudice amministrativo «la tutela del rapporto associativo (e, quindi, della sua cessazione), trattandosi di un rapporto di per sé certamente rilevante per l'ordinamento sportivo, ma che va ad incidere parimenti su posizioni regolate dall'ordinamento generale». Per la comminatoria di una sanzione disciplinare a carico del tesserato dimessosi dalle cariche federali in pendenza di un procedimento disciplinare v. Tar Lazio, 19 marzo 2008, sez. III *ter*, n. 2472, in *www.federalismi.it*, ed in *Foro it.*, 2008, III, 599 ss., che a sostegno della propria statuizione richiama «i principi pacificamente affermati nell'ambito del pubblico impiego». Vedi, in precedenza, Cass. civ., sez. un., 10 novembre 1994, n. 9531, in *Giust. civ.*, 1995, I, 391 ss., con nota di G. Vidiri, *Potere disciplinare delle Federazioni sportive e competenze dell'a.g.o.*, che afferma la competenza del giudice ordinario sulla domanda del sottoposto a procedimento disciplinare, diretta ad impedire la prosecuzione dell'azione e ad ottenere la sospensione degli effetti delle sanzioni già emesse. Sull'accesso ai documenti v. T.a.r. Calabria Catanzaro, sez. II, 18 settembre 2006, n. 984, in *Giur. merito*, 2007, 1750, con nota di M.R. Giangrossi, *Il diritto di accesso sugli atti delle federazioni sportive*.

(54) Punto 4.2. del "considerato in diritto". Su questo cambiamento si era già espresso Cons. Stato, sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025, pubblicata insieme a Cass. civ., sez. un., 1° ottobre 2003, n. 14666, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2005, 263 ss., con note di M. Basile, «La giurisdizione sulle controversie con le federazioni» (segue)

In altre parole, siamo in presenza di una colorazione pubblicistica più o meno intensa di posizioni di diritto, nel senso che un'eventuale sanzione disciplinare sportiva che illegittimamente incida su di esse, offende anche un ulteriore bene giuridico, considerato degno di protezione da parte dell'ordinamento, a vantaggio della generalità dei consociati. Ecco nascere allora, per questa e solo per questa categoria di posizioni giuridiche, la necessità di forme di tutela più intensa di quella associativa.

Di fronte a norme, invece, che impongono agli sportivi l'obbligo di fedeltà, di obbedienza, di lealtà (e di quelle che regolano il correlativo sistema disciplinare a presidio della loro osservanza) è opportuno non perdere di vista che esse si inseriscono in una diversa vicenda che coinvolge gli stessi soggetti, in quanto partecipano di un ordinamento autonomo.

Il quadro di riferimento è quindi diverso da quello fino ad ora tenuto presente, in quanto si tratta di rapporti inseriti nella complessa trama di situazioni giuridiche facenti capo ad una formazione sociale.

In particolare appare opportuno mettere in evidenza che il problema che queste situazioni giuridiche pongono non è quello di aprire all'ambito della patrimonialità o al criterio dell'alterazione dello «status» di affiliato o tesserato, ove farne risaltare la rilevanza, ma è di segno contrario. Si tratta di esaminare come a fronte della non applicabilità di tutte le forme di tutela proprie delle situazioni giuridiche statali, vada intesa la rilevanza dei rapporti in esame. La risposta della Corte è a tal proposito netta, di fronte alle sanzioni disciplinari inflitte agli aderenti dagli organi di giustizia sportiva, per chi lamenta la lesione di una situazione soggettiva, il ricorso al giudice statale è ammesso per ottenere l'eventuale risarcimento del danno ingiusto lamentato, esso non è contro l'atto attraverso il quale è irrogata la sanzione.

L'argomentazione innesca importanti conseguenze di ordine sistematico. Innanzitutto si può affermare che, di fronte al potere disciplinare delle federazioni sportive, gli aderenti non sono titolari di meri interessi di fatto e che il giudice statale perciò può esercitare un sindacato effettivo; poi va detto che, essendo gli atti disciplinari diretti a punire la violazione di norme dell'ordinamento sportivo, non sono censurabili in via immediata e che, pertanto, una tutela di tipo demolitorio non è ammissibile; infine, il giudice statale può intervenire con una tutela di tipo risarcitorio, che risulta essere il luogo privilegiato ove la "rilevanza" delle situazioni soggettive si scari-

ca. L'intervento effettuato non è quindi un semplice aggiustamento di carattere tecnico, incentrato sulla definizione astratta delle categorie, che non muta nulla, ma è di sostanza, perché ha cercato di elaborare categorie adeguate all'assetto attuale dei rapporti dell'ordinamento statale con quello sportivo che, si ripete, per una chiara scelta di politica legislativa risultano innestati sul principio dell'autonomia.

Al di là delle distinzioni e sottodistinzioni fatte dalla dottrina - incapace di affrancamento dai canoni del positivismo giuridico, sia pure mascherato dal perpetuarsi del tradizionale richiamo a non ben identificati «principi fondamentali» (55) - la Corte ha, implicitamente, ribadito ciò che aveva affermato in una recente pronuncia, ossia che: «Non è [suo] compito [...] procedere ad aggiustamenti delle norme processuali per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo, senza che si possano rilevare lesioni dei principi o regole contenuti nella Costituzione e di diritti costituzionalmente tutelati» (56).

Detto altrimenti: il problema che si è posto la Corte non è tanto quello della giurisdizione né quello della eventuale limitazione della giurisdizione esclusiva

## Note:

(continua nota 54)

sportive» e di A.R. Tassone, «Tra arbitro amministrato e amministrazione arbitrale: il caso della "Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport"»; in *Foro amm. - Cons Stato*, 2005, 1233 ss., con nota di L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale "si imparruccano" di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*; in *Dir. proc. amm.*, 2005, 997, con commenti di F. Goisis, *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della Camera arbitrale Coni nelle controversie che la l. 280/2003 affida al giudice amministrativo* e di M. Antonioli, *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, che ha interpretato la soppressione intervenuta in sede di conversione quale indice: «della volontà del legislatore di non considerare indifferenti per l'ordinamento statale controversie, quali quelle inerenti all'affiliazione delle società alle federazioni e i provvedimenti di ammissione ai campionati, trattandosi di provvedimenti di natura amministrativa in cui le Federazioni esercitano poteri di carattere pubblicistico in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Coni» (punto 2.2).

(55) Si legga, in questo senso, l'analisi di A. Bonomi, *Giustizia sportiva e giustizia statale. Qualche riflessione sulla legittimità costituzionale della legge 17 ottobre 2003, n. 280*, in *Riv. dir. cost.*, 2004, 171 ss., in part. 193, nt. 75, il quale riteneva che di fronte ai dubbi di costituzionalità della l. n. 280/2003, si sarebbe addirittura potuto pensare ad un «ricorso del singolo [...] esercitabile nelle ipotesi in cui non sia possibile giungere alla Corte attraverso la via giurisdizionale [...] con cui far valere davanti l'autorità giudiziaria competente le supposte violazioni di diritti fondamentali».

(56) Corte cost. 12 giugno 2007, n. 182, in *Corr. giur.*, 2007, 1014 ss.

del giudice amministrativo in materia (57), ma piuttosto quello del contenuto della tutela da offrire alle situazioni soggettive prive di rilevanza costituzionale, eventualmente lese dai provvedimenti disciplinari sportivi, perché si tratta veramente del profilo centrale per la rappresentazione dell'equilibrio costituzionale della l. n. 280/2003 in relazione alla questione sollevata.

La Corte, anche da questo punto di vista, afferma che, qualora la sanzione disciplinare coinvolga «casi meno gravi» (in cui non siano coinvolti diritti fondamentali di libertà) la reazione alla loro lesione non si traduce necessariamente nell'annullamento dell'atto ritenuto illegittimo.

La prospettiva aperta dalla Corte ha finito con l'aver molti punti di contatto e col presentare ragioni profonde di innovazione nella riflessione sulla tutela risarcitoria alla luce del Codice del processo amministrativo (in part. v. l'art. 30) (58).

In quest'ottica, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 23 marzo 2011 n. 3, ha affermato la autonomia dell'azione risarcitoria rispetto a quella impugnatoria nel processo amministrativo (59).

Invocando la pronuncia in commento, il massimo consesso giurisdizionale amministrativo osserva che: «la sentenza della Consulta ha posto a fondamento della statuizione di rigetto il rilievo che la mancata praticabilità della tutela impugnatoria non toglie che le situazioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo siano ugualmente tutelabili innanzi al giudice amministrativo [...] mediante la tutela risarcitoria» e rileva che, ad avviso dell'adunanza plenaria, «si supera così l'impostazione tradizionale che vedeva l'annullamento quale sanzione indefettibile a fronte del riscontro di un vizio di legittimità, dandosi vita ad un sistema delle tutele duttile, che consente un accertamento non costitutivo dell'illegittimità, a fini risarcitori».

Per concludere, la figura della tutela risarcitoria per equivalente, quale emerge nell'interpretazione della sentenza in commento, riceve una nuova caratterizzazione in termini positivi non solo nel settore disciplinare sportivo, giacché è la più idonea a contenere ogni «forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo» (60), ma più in generale nell'evoluzione del diritto amministrativo (come è testimoniato dall'Adunanza plenaria citata).

Anzi, un argomento forte a favore della maggiore attenzione alla sola tutela risarcitoria diventa proprio il richiamo che l'art. 30, comma 2, c.p.a. fa all'art. 2058 c.c. («risarcimento in forma specifica»), il qua-

le nell'esegesi della Corte appare godere di minor favore rispetto a quello risarcitorio, poiché esso è previsto come un'eventualità (art. 2058, comma 1) e il giudice può negarne discrezionalmente l'applicazione ove esso sia eccessivamente oneroso per il debitore (art. 2058, comma 2) (61).

### Osservazioni conclusive. La giustizia sportiva e l'art. 24 Cost.

Il percorso genericamente tracciato consente di rendersi conto di quale posizione assuma la sentenza in commento nella ricerca di un livello minimo accettabile della norma censurata rispetto ai parametri della Costituzione (62).

#### Note:

(57) Tale giurisdizione è stata oggi fedelmente ripresa e sostituita dal tredicesimo comma dell'art. 3 dell'allegato 4 del D.Lgs. n. 104/2010. Infatti, all'art. 3, comma 1, le parole «è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo» sono state sostituite, ai sensi della norma citata, dalle parole «è disciplinata dal codice del processo amministrativo». La Suprema Corte, con ordinanza 12 marzo 2009, n. 5973, in *Foro it.*, 2009, I, c. 3046 ss., con annotazioni di A. Palmieri, ha affermato il principio secondo cui rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la domanda con cui si chiede il risarcimento dei danni derivanti dagli atti federali con cui una società calcistica non era stata ammessa ad un campionato di serie superiore, non esulando dal suo ambito le azioni risarcitorie promosse da soggetti terzi rispetto ai destinatari degli atti da cui si ritiene scaturisca il pregiudizio (l'azione giudiziaria era stata promossa dal curatore fallimentare della società sportiva che lamentava il danno). Con l'ordinanza del 21 ottobre 2009, n. 22231, in *Foro it.*, 2010, I, 2838 ss., le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno escluso la sussistenza della giurisdizione amministrativa, in relazione alla domanda proposta da una società sportiva, al fine di ottenere il risarcimento dei danni subiti a causa della retrocessione ad una serie inferiore, determinata dal comportamento di un dipendente della Lega società pallacanestro di serie A; pertanto, la giurisdizione è del giudice ordinario, rientrando la controversia su "comportamenti" del dipendente, ma non su "atti" della federazione.

(58) Cfr., in proposito, i disincantati rilievi di M. Clarich, *Le azioni nel processo amministrativo tra reticenze del Codice e apertura a nuove tutele*, (online in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 11 novembre 2010) e di G.D. Comperti, *Il codice del processo amministrativo e la tutela risarcitoria: la lezione di un'occasione mancata*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, 535 ss.

(59) La sentenza è pubblicata in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011, 7, con nota di A.M. Sandulli, *Il risarcimento del danno nei confronti delle pubbliche Amministrazioni: tra soluzione di vecchi problemi e nascita di nuove questioni (brevi note a margine di Cons. Stato, ad. plen. 23 marzo 2001 n. 3, in tema di autonomia dell'azione risarcitoria e di Cass., sez. un., 23 marzo 2011, nn. 6594, 6595 e 6596, sulla giurisdizione ordinaria sulle azioni per il risarcimento del danno conseguente all'annullamento di atti favorevoli)*.

(60) Punto 4.5. del "considerato in diritto".

(61) La lettura compiuta dalla Corte trova esplicito avvallo nell'interpretazione dell'art. 2058 c.c. da parte della più autorevole dottrina civilistica: cfr., *ex multis*, A. di Majo, *La tutela civile dei diritti*, IV ed., 2003, 261 ss., *ivi* importanti chiarificazioni condotte anche con il raffronto con il codice tedesco.

(62) Il giudice *a quo* ha sollevato la questione di legittimità costituzionale perché l'art. 2, comma 1, lett. b, della l. n. 280/2003, (segue)

Vi è la decisa affermazione della necessità di valutare l'autonomia delle associazioni sportive nell'ottica della normativa costituzionale, ed innanzitutto dell'art. 2 Cost., che è fondamentale riferimento per tutto il settore.

Si è sottolineato che di fronte ad una norma che riserva alla giustizia associativa la tutela delle questioni aventi ad oggetto controversie disciplinari, sarebbe ingiustificatamente riduttivo per l'autonomia dell'ordinamento sportivo concludere per la rilevanza statale di tutte le posizioni soggettive in essa coinvolti, ciò fa sì che la posizione degli aderenti non coincida perfettamente con quella del titolare di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, cui far corrispondere un obbligo di comportamento dell'organo disciplinare ed anche le forme di tutela stentano ad inquadarsi in quelle consuete.

In questa particolare ottica va valutata la tutela per equivalente laddove qualificate situazioni giuridiche soggettive siano state incise da provvedimenti adottati dagli organi disciplinari; essa in realtà sembra appunto trovare la sua giustificazione nelle violazioni di beni della vita (parità nell'esercizio dell'attività sportiva, permanenza nell'associazione) che trovano la loro protezione negli schemi propri di quegli altri diritti.

Avviandoci alle conclusioni, si può senz'altro dire che la Consulta abbia preso atto che il sistema di giustizia sportiva contemplato negli statuti federali, cui la stessa legge n. 280 rinvia (art. 3, primo comma), sia di un sistema di tutela dei diritti alternativo a quello giurisdizionale, ma senza che ciò voglia significare che le situazioni estranee per l'ordinamento statale possano, a loro volta, assumere rilevanza anche per quest'ultimo.

In altre parole, i dubbi di costituzionalità proposti dall'ordinanza del tribunale amministrativo regionale di Roma (dissipati dalla sentenza in commento) non tengono in minimo conto che non è sufficiente il sacrificio del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo a giustificare la violazione dell'art. 24 Cost. dal momento che la facoltà di restringere le due situazioni soggettive rientra tra i poteri del legislatore. Da ciò deriva che il suddetto diritto alla tutela giurisdizionale, al pari di tutti gli altri diritti sanciti dalla carta costituzionale, non può considerarsi assoluto e svincolato da qualsiasi limitazione - dovendosi coordinare con altre situazioni giuridiche soggettive o oggettive di rilevanza costituzionale - e, nel caso di specie, con l'interesse dell'autonomia della formazione sociale sportiva.

La Corte, nelle sue conclusioni, ribadisce, comunque, che l'art. 24 Cost. dovrebbe ritenersi violato solo quando il legislatore ordinario nel disciplinare la

giustizia sportiva avesse formalmente o sostanzialmente escluso la previsione di mezzi di tutela giurisdizionali e non anche quando li abbia soltanto sottoposti a ragionevoli limitazioni (63).

La questione è stata, quindi, dichiarata infondata, perché l'interpretazione restrittiva del Consiglio di Stato con la sentenza n. 5782 del 2008 (puntualmente sviluppata dalla dottrina più avvertita), è stata ritenuta conforme ai principi costituzionali sulla tutela giurisdizionale.

Nondimeno, saranno nulli o illegittimi, e potranno perciò impugnarsi con successo, i regolamenti sportivi o i procedimenti di giustizia che violino diritti e libertà costituzionalmente garantiti, quali la libertà associativa, la salvaguardia dei diritti processuali del sottoposto a procedimento disciplinare (64).

Il principio di autonomia, così conclude la Corte, richiede che si tengano in considerazione gli interessi di coloro che aderiscono alla formazione sociale, ma va evitato che in nome di supposti interessi 'superiori' l'autorità statale intervenga a scardinare gli equilibri che quest'ultima è riuscita a trovare al proprio interno. La tutela giurisdizionale è però indeclinabile qualora siano davvero in gioco diritti dell'uomo da qualificare «inviolabili» non per suggestioni di modelli astratti, bensì soltanto in presenza di argomenti costituzionali rigorosi.

**Note:**

(continua nota 62)

presentava aspetti di contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 Cost. Per la Corte, invero, la censura ha carattere unitario, poiché l'evocazione degli artt. 103 e 113 Cost. non si traduce nella prospettazione di illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate in relazione all'art. 24 Cost. e concernenti l'asserita generale preclusione ad adire il giudice statale una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva. Sul punto v. i rilievi di A. De Silvestri, *La Corte Costituzionale "azzoppa" il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, cit., 17, nt. 6.

(63) Sull'interpretazione dell'art. 24 Cost. cfr., in particolare, quanto si legge in N. Trocker, il quale giustamente osserva che la difesa radicale delle formula perentoria contenuta nella disposizione in oggetto rischia di portare a ritenere necessaria la «giurisdizionalizzazione» di qualunque contrasto di interessi. V. N. Trocker, *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il "Giusto processo" in materia civile: profili generali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001, 381, spec. 407. Non a caso, proprio nell'ampliamento del raggio di azione della giurisdizione, viene da molti individuata la caratteristica distintiva del passaggio dallo Stato liberale al *Welfare State*, per cui come rileva Nicola Picardi, il fenomeno della giurisdizionalizzazione «lungi dal presentare carattere congiunturale, sembra porsi in una prospettiva di lunga durata, tanto da assumere la dignità di una fase storica» (N. Picardi, *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*, Milano, 2007, 13).

(64) Ad esempio, i regolamenti delle federazioni sportive, secondo una giurisprudenza ben consolidata, non possono derogare a fondamentali principi di ordine pubblico nazionale ed internazionale (cfr., di recente, Trib. Lodi, 13 maggio 2010, ord., inedita).