

9 MAGGIO 2018

Giustizia sportiva e tutela  
giurisdizionale sulle sanzioni  
disciplinari, alla luce del principio di  
proporzionalità

di **Ginevra Greco**

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea  
Università di Bergamo



# Giustizia sportiva e tutela giurisdizionale sulle sanzioni disciplinari, alla luce del principio di proporzionalità\*

**di Ginevra Greco**

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea  
Università di Bergamo

**Sommario:** 1. Cenni introduttivi sul tema; 2. Giustizia sportiva e tutela giurisdizionale, prima della riforma del 2003; 3. La legge n. 280 del 2003: il riparto di “giurisdizioni” e i problemi insoluti; 4. La (prima) remissione alla Corte costituzionale e la sentenza n. 49/2011; 5. La fase successiva e la nuova remissione alla Corte costituzionale; 6. Spunti interpretativi di diritto europeo; 7. Cenni ricostruttivi e ipotesi di soluzione.

## 1. Cenni introduttivi sul tema

Con l'ordinanza n. 10171 dello scorso 11 ottobre 2017, il TAR Lazio, sez. I-ter, ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 2, c. 1 e 2, della l. 280 del 2003, già oggetto di pronuncia da parte della stessa Consulta con la sentenza n. 49/2011 nel senso di consentire al giudice amministrativo la sola cognizione della domanda risarcitoria. Viene, però, di nuovo sottolineato come rispetto all'esclusione della tutela caducatoria innanzi al giudice statale, vi siano profili di contrasto non solo con l'art. 24 Cost. (parametro su cui si è basata la sentenza n. 49), ma anche con gli artt. 103 e 113 Cost.

Dopo appena sei anni di distanza, dunque, il rapporto tra la giustizia sportiva e la giustizia statale torna al vaglio dei Giudici costituzionali. E forse la ragione per cui in così pochi anni la stessa norma sia stata sottoposta per due volte alla Consulta trova il suo fondamento nel fatto che il rapporto tra il diritto sportivo e il diritto statale sconta da sempre il problema della possibile qualificazione di quest'ultimo in termini di ordinamento. Problema che assume sovente carattere nominalistico (perché in larga parte dipendente da ciò che si intende per “ordinamento”) e che comunque è normativamente superato dall'esplicito riconoscimento (sia in sede costituzionale, sia in sede di normazione primaria) dell'“ordinamento sportivo”<sup>1</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> In generale, con riguardo al tema del fenomeno sportivo e dell'ordinamento giuridico, senza alcuna pretesa di completezza, si segnalano: M. COLUCCI (a cura di), *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Napoli, 2004; C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, Milano, 2000; M. CLARICH, *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996, pp. 393 ss.; F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale*, in *Foro amm. TAR*, fasc. 11, 2006, pp. 3707 ss.; L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, *ivi*, 1998, pp. 5 ss.; L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999; L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più libertà privata*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, I, 2007, pp. 1 ss.; L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, in *Enc. Dir.*, Annali III, 2010, pp. 491 ss.; F.

Dunque la questione dipende dal tipo di “ordinamento”, che può essere predicato al diritto sportivo. E la ricognizione anche sommaria del diritto positivo convince che non si tratta di ordinamento indipendente, sovrano e separato<sup>2</sup>, sibbene di ordinamento autonomo, ma fortemente integrato con quello statale<sup>3</sup>.

---

FRACCHIA, *Sport*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999, pp. 467 ss.; R. FRASCAROLI, *Sport a) Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 513 ss.; V. FRATTAROLO, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, II ediz., Milano, 2005; L. GIACOMARDO, *I (difficili) rapporti tra l'ordinamento interno e l'ordinamento sportivo*, in *Dir. Giust.*, 2002, n. 30, pp. 48 ss.; L. GIACOMARDO, *Storie da T.a.r. ... sport. I quattro mesi che hanno sconvolto il calcio*, *ivi*, 2003, n. 31 (inserto speciale), pp. 1 ss.; P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1-2, 2012 pp. 3 ss.; G. GUARINO, *Lo sport quale «formazione sociale» di carattere sovranazionale*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1997, pp. 347 ss.; C. MACRÌ, *Associazioni e società sportive*, in *Enc. Giur.*, vol. III, Roma, 1998; G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra Pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. Amm.*, 3, 2012, pp. 299 ss.; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007; A. MARANI TORO, *Sport*, in *N.s. D.I.*, vol. XVIII, Torino, 1971, pp. 42 ss.; A. MARANI TORO-I. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977; B. MARCHETTI, *Lo sport*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. I, Milano, 2000, pp. 631 ss.; B. MARCHETTI, *Ordinamento sportivo*, in G. CORSO-V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte speciale*, vol. II, Milano, 2006, pp. 479 ss.; A. MASSERA, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 2008, pp. 115 ss.; G. NAPOLITANO, *Sport*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, pp. 5678 ss.; R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Studi in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. I, Milano, 1988, pp. 507 ss.; A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico statale*, in *Riv. Dir. sport.*, 1979, pp. 29 ss.; ID., *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Riv. Pen. Ec.*, 1990, pp. 230 ss.; P. SANDULLI-M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015; M. SANINO, *Diritto sportivo*, Padova, 2016; M. SANINO, *Sport*, in *Enc. Giur.*, vol. XXX, Roma, 1993.

Per un'analisi comparata della giustizia sportiva cfr., da ultimo, T.E. FROSINI, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in *federalismi.it*, n. 15, 26 luglio 2017.

<sup>2</sup> La cospicua parte di dottrina, che ritiene l'ordinamento sportivo autonomo, è divisa nel considerarlo come ordinamento originario o come ordinamento derivato.

Sull'ordinamento sportivo originario cfr. fra i tanti G. NAPOLITANO, *Sport*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Milano, 2006, p. 5678; R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto sportivo*, Napoli, 1997, p. 3; ma già W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1993, I, 1383, già in *Riv. Dir. Sport.*, 1969, p. 384 secondo il quale l'indipendenza dell'ordinamento sportivo da quella statale deriva da una sorta di “stato civile” dei giocatori che sta alla base di tutti i rapporti personali nell'ambito sportivo: fonte di diritti e obblighi che non scaturiscono da un rapporto contrattuale. Altra caratterizzazione del mondo sportivo è la “personalità sportiva” rappresentata dalla licenza o dalla tessera che influisce sulla possibilità di partecipare alle gare, nonché sul riconoscimento dei relativi risultati. Circa la pretesa di originarietà da parte di ogni ordinamento giuridico cfr. P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Bari, 2003, pp. 31 ss., par. 39; P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1-2, 2012, p. 5 dove ritiene che “perché la nozione di ordinamento giuridico, espressione di una costruzione autenticamente pluralistica del ‘giuridico’, implica il necessario riferimento alla vita di comunità autenticamente originarie, nel senso di non-derivate”; F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, in ID., *Legge-Ordinamento giuridico-Pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, pp. 212, 219, 257 e *passim*.

Sull'ordinamento sportivo come ordinamento autonomo derivato cfr. *ex multis* Fra i tanti cfr. A. MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, p. 4, nota 5; B. MARCHETTI, *Lo sport*, loc. cit., p. 634; M. ANTONIOLI, *Sui rapporti fra la giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2005, p. 1034; M. SPASIANO, *Sport professionistico, giustizia sportiva e sindacato del giudice*, in «[www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)», 7, 2006; I. DEL GIUDICE, *La Corte di Giustizia delle Comunità europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive (in margine alla sentenza della Corte di Giustizia 18 luglio 2006, causa C-519/04P)*, in «[www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)».

<sup>3</sup> R. CAPRIOLI, *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti nel diritto sportivo nazionale*, in *Nuova giurispr. Civile comm.*, 2007, II, p. 284; A. CATANIA, *Argomenti per una teoria dell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1976; A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, Forlì, 2004, p. 84; ID., *La Corte*

E, infatti, è la disciplina statale che, sulla base di un potere legislativo espressamente previsto dalla Costituzione (ed esteso ora anche alle Regioni), fornisce i tratti salienti del sistema sportivo nazionale. E, dal punto di vista organizzatorio, lo configura come un sistema rigorosamente incentrato sul CONI, ente pubblico parastatale, sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

D'altra parte il CONI è un ente associativo delle varie Federazioni sportive (è testualmente una "Confederazione di Federazioni"), che a loro volta sono espressione dell'autonoma organizzazione del mondo sportivo (atleti, dirigenti, addetti) e delle sue varie articolazioni (a seconda delle discipline sportive). Non solo, ma dette Federazioni esprimono l'autogoverno del mondo sportivo in seno al CONI, dato che hanno un ruolo determinante nella costituzione di tutti i suoi organi.

L'autogoverno del CONI, insieme al potere normativo di quest'ultimo (potere essenzialmente di regolazione) e al potere di autoamministrazione (nel controllo delle varie Federazioni), riempie di contenuti la nozione di "ordinamento sportivo", giustificandone la qualificazione normativa. Alla quale contribuisce anche il potere di apprestare strumenti di tutela paragiurisdizionale, in vario modo coordinati con la tutela giurisdizionale dello Stato.

Dunque la nozione di "ordinamento sportivo" non è solo enfatica, ma è espressiva della realtà di sistema, testé brevemente richiamata. E l'autonomia, che ad esso può predicarsi, risulta rafforzata dalla partecipazione ad un sistema organizzativo di diritto internazionale, che fa capo al CIO (Comitato Olimpico Internazionale)<sup>4</sup>.

---

*Costituzionale "azzoppa" il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate, in giustiziasportiva.it, n. 1, Anno VII, 2011, pp. 7 ss.; L. DI NELLA, Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico, loc. cit. p. 69; ID, La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo, loc. cit., 1998, pp. 5 ss.; ID., Il fenomeno sportivo nell'unitarietà e sistematicità dell'ordinamento giuridico, Napoli, 1999, pp. 25 ss.; G.C. DI SAN LUCA, Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto, in Riv. Dir. Pubbl., 2007, I, p. 59; L. FERRARA, L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata, loc. cit., p. 14; L. FERRARA, Giustizia sportiva, loc. cit., p. 501; C. FRANCHINI, I rapporti tra l'ordinamento statale e quello sportivo nel settore della giustizia sportiva, in Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi a cura di C. FRANCHINI, Torino, 2004, p. 14; C. FURNO, Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi, in Riv. Trim. dir. proc. Civ., 1952, p. 665; F.P. LUISO, La giustizia sportiva, Milano, 1975, pp. 372 ss; G. MANFREDI, Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo, in Foro amm. TAR, 2006, pp. 2967 ss. il quale osserva che "con l'espressione autonomia in definitiva si fa riferimento a un dato che della separatezza e dell'indipendenza è l'opposto"; P. MIRTO, Il sistema normativo dell'organizzazione dello sport nell'ordinamento giuridico, in Riv. Dir. sport., 1949, p. 22; A. OLIVARO, I limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo lo svincolo dell'atleta, in RDES, vol. III, fasc. 2, 2007; G. VIDIRI, Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia e azionabilità dei diritti in via giudiziaria, in Corriere giur., 2007, 7, pp. 1115 ss; ID, Il "caso Catania": i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo, in Foro it., 1994, c. 511 ss., che ricorda come "qualsiasi processo di rafforzamento delle autonomie, anche il più esteso, non può mai portare l'abbandono da parte dell'ordinamento statale del nucleo di regole e principi fondamentali che, per il loro carattere unificante, non sopportano limitazioni di alcun genere e a cui rinuncia si traduce in una negazione delle funzioni e dei poteri sovrani dello Stato".*

<sup>4</sup> La già citata sentenza n. 49/2011, ha riconosciuto (punto 4.1.) 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". Per un approfondimento sulla prospettiva transnazionale e l'autonomia del diritto sportivo cfr., da ultimo, G. MAZZEI, Carattere privatistico e transnazionale dell'ordinamento giuridico sportivo, in federalismi.it, n. 10, 10 maggio 2017.

Tuttavia, come pure si è sottolineato, si tratta chiaramente di ordinamento non indipendente, ma fortemente integrato in quello statale. Ne deriva che la questione dell'autonomia del diritto sportivo, di cui si è detto, pone un altro rilevante problema, e cioè quello del rapporto tra i due ordinamenti: la integrazione impone, infatti, la ricerca di un criterio ordinatore delle relazioni tra i due ordinamenti ed è questo, probabilmente, il nodo fondamentale da risolvere.

L'ordinamento sportivo ha, da sempre, manifestato le proprie prerogative autonomistiche non solo in riferimento all'aspetto normativo-istituzionale, ma anche nell'ambito c.d. "giurisdizionale", attraverso la predisposizione di un sistema di giustizia interno (la c.d. "giustizia sportiva"), che negli ultimi tempi si è sviluppato e affinato, facendo propri i canoni del "giusto processo"<sup>5</sup>. Risulta, quindi, un dato comune dell'organizzazione del fenomeno sportivo la capacità sia di regolamentare il proprio sistema come un vero e proprio "ordinamento", sia di dirimere le eventuali controversie sorte tra i soggetti del gruppo di riferimento. In particolare, rispetto a quest'ultimo punto, gli organismi di diritto sportivo hanno sempre mostrato molta diffidenza nei confronti dell'intervento del giudice statale, ritenendo che quest'ultimo non sia in grado di apprezzare le specificità e le caratteristiche della materia e rilevando comunque l'incapacità del sistema giurisdizionale statale nel decidere con la rapidità necessaria, onde evitare una paralisi del movimento sportivo, soprattutto nel suo aspetto agonistico.

Il fenomeno sportivo è così sottoposto alla valutazione di due giustizie: quella sportiva, caratterizzata da competenza specifica e rapidità decisionale, e quella dello Stato che, invece, interviene quando l'attività sportiva esplica i propri effetti nell'ambito dell'ordinamento generale<sup>6</sup>.

Tuttavia non è facile stabilire quali controversie, che sorgano nell'ambito sportivo, siano rilevanti anche per l'ordinamento statale. Anche se risulta di comune esperienza che le attività sportive rilevano non solo sotto il profilo tecnico, ma anche sotto il profilo economico-sociale, andando a incidere su interessi pubblici e privati e addirittura su interessi costituzionalmente protetti.

Si torna così al problema di fondo. Qual'è il rapporto tra i due ordinamenti (integrati)? E, più specificamente (per quel che qui interessa), qual'è il rapporto tra la giustizia sportiva e la tutela giurisdizionale statale?

## **2. Giustizia sportiva e tutela giurisdizionale, prima della riforma del 2003.**

Al preciso scopo di mettere ordine nei rapporti tra giustizia sportiva e tutela giurisdizionale statale è intervenuta, com'è a tutti noto, la legge 280/2003, tuttora in vigore. La quale, indubbiamente, ha avuto il

<sup>5</sup> Cfr. P. SANDULLI-M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015.

<sup>6</sup> Cfr. E. LUBRANO, *L'ordinamento giuridico del ginoco calcio*, Roma, 2004, p. 31.

merito di meglio precisare detti rapporti, con una disciplina di diritto positivo, che ha superato (in parte) le precedenti ondivaghe concezioni.

In precedenza, infatti, erano state proposte varie configurazioni della “giustizia sportiva”, con ovvie ripercussioni più o meno escludenti della giurisdizione statale.

E così una prima interpretazione ha confinato la nozione di “giustizia sportiva” all’interno del nucleo di norme giuridiche necessarie per l’esistenza di un ordinamento sportivo<sup>7</sup>. Partendo da questo presupposto, parte della dottrina ha affermato che per “giustizia sportiva” deve intendersi tutto il sistema di tutela predisposto dalle norme interne, emanate dalle Federazioni, per risolvere ogni controversia che può sorgere tra gli affiliati, da quelle di natura sportiva a quelle giuridiche<sup>8</sup>.

Altra parte della dottrina, invece, ne ha ampliato il concetto, facendovi rientrare anche tutti quegli istituti previsti non da leggi statali, bensì dagli statuti e dai regolamenti federali<sup>9</sup>. Vi è poi chi semplicemente ricollega la giustizia sportiva a quelle controversie che derivano o che sono legate all’attività sportiva<sup>10</sup>, in modo che la stessa si ritrovi a dirimere solo i conflitti di interesse fattualmente connessi con lo sport<sup>11</sup>.

Tentando di ricondurre ad unità tutte le varie interpretazioni del concetto di “giustizia sportiva”, vi si potrebbe comprendere, da un lato, tutti gli strumenti di risoluzione predisposti all’interno dei vari organi sportivi (i quali, pur essendo collegati tra loro, presentano strutture diverse e discipline tra loro differenti, che non ne facilitano l’analisi), dall’altro lato tutti i soggetti che hanno controversie connesse con lo sport. Ed infatti la controversia sportiva si contraddistingue sia per l’elemento materiale ed oggettivo, poiché la fattispecie è di carattere sportivo, sia per l’elemento formale e soggettivo, poiché le parti in contesa sono soggetti che gravitano intorno allo sport.

Per tali ragioni, prima dell’intervento normativo del 2003, dottrina<sup>12</sup> e giurisprudenza<sup>13</sup> hanno tentato di distinguere la competenza giurisdizionale in materia sportiva a seconda della materia posta a base della controversia.

Tuttavia, l’esistenza di una pluralità di singoli sistemi di giustizia sportiva ha fatto sì che vi sia stata una proliferazione di diverse tipologie di controversie, ciascuna con specifiche caratteristiche proprie della

---

<sup>7</sup> F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, loc. cit.

<sup>8</sup> V. VIGORITI, *L’arbitrato sportivo in materia economica*, in *Riv. Arb.*, 2000, p. 18.

<sup>9</sup> M. SANINO, *L’arbitrato sportivo in Italia*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, p. 352.

<sup>10</sup> J.P. KARAQUILLO, *La complementarietà tra la soluzione delle controversie ad opera delle istituzioni sportive e la soluzione ad opera delle giurisdizioni statali*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996, p. 671.

<sup>11</sup> M. COCCIA, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi metodi di risoluzione*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1997, p. 605.

<sup>12</sup> Fra i tanti cfr. F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, loc. cit., p. 35; R. FRASCAROLI, *Sport (ad vocem)*, loc. cit., p. 529; F. PICONE, *Arbitrato sportivo e conciliazione extragindiziale*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1991, p. 15; M. COCCIA, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi metodi di risoluzione*, loc. cit., p. 605.

<sup>13</sup> Cfr. *ex multis*, Cassazione, Sez. Un., 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Foro it.*, I, c. 899; TAR Lazio, sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099, in *Trib. Amm. Reg.*, 1985, n. 2681.

questione trattata: la giustizia c.d. associativa, la giustizia c.d. economica, la giustizia c.d. tecnica<sup>14</sup> e la giustizia c.d. disciplinare.

Ai nostri fini particolare rilievo presenta la c.d. giustizia disciplinare. La quale ha sempre presentato specifiche criticità, sia per la configurazione stesso dell'illecito (che non sarebbe ancorato al principio “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”<sup>15</sup>), sia per la mancanza di terzietà degli organi di giustizia: quest'ultimi, infatti, vengono nominati dalle federazioni che sono anch'esse parte degli stessi procedimenti.

---

<sup>14</sup> Tale giustizia ha per oggetto l'attività sportiva in senso stretto, comprendendo sia l'attività di gioco, sia tutto quello che concerne l'organizzazione e la regolarità delle competizioni sportive (F.P. LUISO, *Giustizia sportiva (ad vocem)*, in *Dig. Disc. Priv.*, Torino, 1993, p. 223): come ad esempio l'ammissione alle competizioni, il rispetto delle regole di gara e l'omologazione del risultato delle competizioni (A. MERONE, *La giustizia sportiva nell'aspetto giurisdizionale*, in *Il diritto dello sport*, suppl. al vol. XXXVIII-6/2006, in *Giur. mer.*, 2006, pp. 26-27).

In tale ambito, dunque, la decisione del “giudice” sportivo è sempre stata considerata insindacabile da parte del giudice statale, per difetto assoluto di giurisdizione (Cfr. fra le tante le sentenze: Cons. St., sez. VI, 19 giugno 2001, n. 3235, in *Foro amm.*, 2001, 1624; TAR Lazio, sez. III, 26 agosto 1987, n. 1486, in *Giust. Civ.*, 1988, I, 2155; TAR Lazio, sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099, in *Giust. Civ.*, 1986, 2631, con nota di A. LUGO, *In tema di sindacato delle decisioni sulle federazioni sportive*, il quale riporta che “*i provvedimenti di una federazione sportiva che incidano esclusivamente nella sfera degli aspetti tecnici dell'attività agonistica disciplinati da norme sportive di carattere meramente interno, non danno luogo alla lesione di posizioni tutelate dall'ordinamento giuridico generale; ne consegue che l'impugnazione degli stessi è da considerarsi inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione*”).

Infatti, la questione nasce e si esaurisce all'interno dell'organizzazione sportiva e, in quanto tale, è estranea ad ogni interesse che possa rappresentare oggetto di attenzione da parte dell'ordinamento generale (Cfr. sentenza Corte di Cassazione, Sez. Un., 26 ottobre 1989, cit., c. 899). Da un lato, quindi, la questione posta a fondamento del giudizio sportivo non assume alcuna rilevanza per l'ordinamento generale e dall'altro lato la stessa rimane indifferente alle decisioni di quest'ultimo, non potendosi configurare nessuna correlazione, nemmeno processuale, tra i procedimenti statali e i procedimenti sportivi (M. GRANIERI, *Le forme della giustizia sportiva*, in *Giustizia sportiva e arbitrato*, a cura di C. VACCÀ, Milano, 2006, p. 82).

Rispetto a tali decisioni, dunque, non dovrebbe configurarsi alcun diritto soggettivo o interesse legittimo (Cfr. fra le varie sentenze TAR Lazio, sez. III, 20 agosto 1987, n. 1449, in *Giur. it.*, 1988, III, 1, p. 40; TAR Lazio, sez. III, 26 agosto 1987, n. 1486, in *Giust. Civ.*, 1988, I, p. 2155). Infatti, per quanto riguarda i diritti soggettivi, con riferimento alle valutazioni operate dagli organi tecnici, deve essere sottolineata la mancanza delle c.d. “norme di relazione”, ovvero di norme che possano configurare diritti soggettivi contrapposti agli obblighi dei vari soggetti coinvolti nell'attività sportiva. Per quanto riguarda la sussistenza, invece, di posizioni di interesse legittimo, occorrerebbe che l'atto suscettibile di annullamento costituisse un vero e proprio “provvedimento amministrativo” e, in quanto tale, emanato da un soggetto pubblico. Tuttavia tale natura può attribuirsi solo ed esclusivamente a quei provvedimenti che sono direttamente attuativi delle norme del CONI, e, dunque, a quelle di contenuto organizzatorio e non ad esempio a quelle preordinate alla verifica dei risultati delle competizioni agonistiche (Cfr. in questo senso Corte di Cassazione, Sez. Un., 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Foro it.*, 1990, c. 899, nonché in *Giur. it.*, 1990, 1282, con nota di G. CANALE, *L'interesse dello sponsor per l'attività agonistica (Contratto di sponsorizzazione e apparizione di una nuova figura soggettiva nella federazione sportiva)*). Del resto nemmeno i provvedimenti delle federazioni sportive, che incidono esclusivamente nella sfera degli aspetti tecnici dell'attività agonistica, possono dar luogo alla lesione di posizioni tutelate dall'ordinamento generale (S. IZAR, *Obbligo di lealtà sportiva e inadempimento contrattuale: rapporti tra giustizia sportiva e giustizia dello Stato*, in *I Contratti*, 2005, p. 880), rimanendo atti rimessi all'autonomia tecnico organizzativa delle Federazioni, stante la natura privatistica (associativa) della relativa decisione (A. DE SILVESTRI, *Enfatizzazione delle funzioni e “infortuni giudiziari” in materia di sport*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, p. 379).

<sup>15</sup> Nella sua triplice valenza: riserva di legge, tassatività e irretroattività. Tale principio, com'è noto, applicabile anche alle sanzioni amministrative, sia per espressa previsione di legge (*ex art. 1 l. n. 689/1981*), sia per l'insegnamento della Corte europea dei Diritti dell'Uomo.

Come è noto, la Corte EDU ha elaborato propri e autonomi criteri per definire la natura penale o meno di un illecito e della relativa sanzione.

Ma la più grave criticità, che si è rilevata sempre nel periodo precedente la legge 280/2003, è quella attinente al problema della rilevanza o meno dei provvedimenti disciplinari nell'ordinamento generale dello Stato.

Infatti, si è ritenuto che le controversie disciplinari potessero essere assoggettate alla giurisdizione del giudice amministrativo solo se idonee a incidere sullo *status* soggettivo del tesserato o dell'affiliato, in modo da alterare stabilmente il rapporto<sup>16</sup>. Solo in tale caso vi poteva essere l'insorgenza di un interesse giuridicamente rilevante dello sportivo ad un controllo di legittimità del procedimento/provvedimento disciplinare<sup>17</sup>.

La giurisdizione del giudice amministrativo, dunque, si poteva radicare in tutti quei casi in cui l'impugnazione investisse misure che, pur prendendo le mosse da dati o risultati tecnici, non si esaurivano nel mancato rispetto delle regole di una specifica competizione federale, ma sono atte a modificare o lo *status* dell'atleta come soggetto dell'"ordinamento sportivo", o i rapporti patrimoniali legati alle gare, o i criteri e i metodi di controllo e vigilanza delle federazioni sul leale svolgimento delle gare, ovvero tutte quelle misure comunque idonee a incidere negativamente nella sfera dei soggetti coinvolti<sup>18</sup>.

In tutte le altre ipotesi, i provvedimenti disciplinari adottati dalle Federazioni sarebbero risultati irrilevanti per l'ordinamento statale. Il che peraltro "*non esclude l'eventualità che per l'obiettivo e concreta portata stessa della sanzione sportiva in fatto irrogata, questa sia di per sé in grado di assumere un rilievo sostanziale anche nei confronti del ripetuto status soggettivo di affiliato o tesserato, paralizzando, di fatto, le facoltà tutte ad esso inerenti in misura tale da determinare una effettiva ed apprezzabile cesura o perdita di contenuti del rapporto stesso, con conseguente lesione del bene della vita ad esso correlato (ad es. sospensione di lungo periodo dall'attività agonistica). Ove però la circostanza da*

---

E così, la presenza di finalità afflittive vale a qualificare la misura come pena ai sensi dell'art. 7 CEDU. Secondo la Corte EDU, infatti, deve essere data priorità all'analisi delle funzioni della sanzione, così da ricondurre al concetto di materia penale le sanzioni amministrative in virtù della loro natura intrinsecamente punitiva (cfr. Öztürk c. Repubblica federale tedesca, 21 febbraio 1984). La Corte, dunque, per chiarire se una certa sanzione possa essere ricondotta all'art. 7 CEDU, e quindi abbia caratteristiche intrinsecamente punitive, utilizza criteri alternativi e non cumulativi, che possono essere distinti in un triplice ordine: 1. qualificazione dell'infrazione nell'ordinamento interno, 2. natura dell'infrazione, 3. natura e gravità della sanzione (cfr. Engel c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976; Grande Stevens e altri c. Italia, 4 marzo 2014; Zolotoukhine c. Russia, 10 febbraio 2009).

<sup>16</sup> G. AIELLO-A. CAMILLI, *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione sul provvedimento disciplinare sportivo*, in *Riv. Dir. sport.*, 1996, p. 274.

<sup>17</sup> Cfr. sul punto Cons. Stato, sez. IV, 12 gennaio 1996, n. 10; TAR Lazio, 16 aprile 1999, n. 962 e 963, con nota di R. GUIDOLIN, *Sulla sindacabilità, da parte del giudice statale, dei provvedimenti disciplinari delle federazioni sportive nazionali e dell'unione nazionale incremento razze equine*, in *Riv. Dir. sport.*, 1999, p. 582; TAR Emilia Romagna, 4 maggio 1998, n. 998; TAR Valle d'Aosta, 27 maggio 1997, n. 70; TAR Lazio, sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641.

Tra le sanzioni disciplinari più discusse ci sono quelle inerenti la natura tecnica o meno delle controversie in materia di doping, per le quali si rinvia al cap. 3, par. 3.6, mentre nello specifico della normativa "italiana" cfr. G. AIELLO-A. CAMILLI, *op. ult. cit.*, p. 274; M. DE CRISTOFARO, *Al crepuscolo la pretesa di "immunità" giurisdizionale delle federazioni sportive?*, in *Riv. Dir. sport.*, 1996, pp. 833 ss.; G. VIDIRI, *Il caso Maradona: la giustizia sportiva e quella ordinaria a confronto*, in *Foro it.*, 1991, III, c. 337 ss.

<sup>18</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III, 1 aprile 2003, n. 2904.

*ultimo descritta non si verificchi, deve escludersi qualsiasi competenza del giudice amministrativo in materia di sanzioni disciplinari d'ordine sportivo*<sup>19</sup>.

Si è arrivati così a ritenere che tutti i provvedimenti sanzionatori interdittivi sarebbero suscettibili di impugnazione davanti al giudice amministrativo. Al quale poi toccherà verificare –tenuto conto dell'entità della sanzione medesima e dei suoi effetti sull'attività agonistica del soggetto interessato– se effettivamente il provvedimento impugnato incida in modo sostanziale sulla posizione giuridica soggettiva dell'associato, ovvero solo sui risultati dell'attività medesima<sup>20</sup>.

Per le sanzioni disciplinari di natura pecuniaria, invece, la giurisprudenza non si è dimostrata univoca. Alcune volte ha riconosciuto la giurisdizione statale<sup>21</sup>, altre volte ha relegato, viceversa, la rilevanza della sanzione solo all'interno del c.d. ordinamento sportivo<sup>22</sup>.

Occorre, peraltro, tener conto di un altro istituto, che condizionava fortemente l'accesso alla tutela giurisdizionale statale.

Infatti, anche quando una questione aveva rilevanza per l'ordinamento generale, il sistema di giustizia sportiva, prima dell'intervento del legislatore nel 2003, si basava esclusivamente sul c.d. "vincolo di giustizia", che costituiva lo strumento ritenuto fondamentale per la stessa sopravvivenza del fenomeno sportivo inteso come ordinamento. Tale vincolo, consisteva nell'inserimento, all'interno degli statuti e dei regolamenti, della previsione dell'esclusività della giustizia sportiva, imponendo (con la loro adesione) alle società e ai singoli tesserati di adire, per le controversie concernenti l'attività sportiva, i soli organi di giustizia sportiva<sup>23</sup>.

Dottrina e giurisprudenza prevalenti hanno sempre qualificato il vincolo di giustizia sportiva in termini di clausola compromissoria, evidenziando da un lato l'obbligo di devolvere le controversie alla giustizia

---

<sup>19</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III, 20 agosto 1987, n. 1449.

<sup>20</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III, 26 agosto 1987, n. 1486.

<sup>21</sup> In tal senso si veda, *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108 ove "*spetta alla giurisdizione amministrativa in sede di legittimità la cognizione della controversia circa la legittimità di una sanzione disciplinare a carattere pecuniario irrogata nei confronti di un privato partecipante a corse ippiche a causa di un comportamento contrario al regolamento emanato dall'ente pubblico gestore delle manifestazioni sportive*".

<sup>22</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III, 29 marzo 1996, n. 667.

<sup>23</sup> Secondo la Corte di Cassazione, 28 settembre 2005, n. 18919: "*il fondamento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo è da rinvenire nella norma costituzionale di cui all'art. 18 Cost., concernente la tutela della libertà associativa, nonché nell'art. 2 Cost., relativo al riconoscimento dei diritti inviolabili delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità del singolo. Il cosiddetto vincolo di giustizia, di natura negoziale, costituisce un momento fondamentale dell'ordinamento sportivo, essendo ontologicamente finalizzato a garantirne l'autonomia, quanto alla gestione degli interessi settoriali, da quello statale, autonomia generalmente ritenuta necessaria per assicurare sia la competenza tecnica dei giudici sportivi sia, in correlazione con lo svolgimento dei campionati sportivi, la rapidità della soluzione delle controversie agli stessi sottoposte*".

domestica, dall'altro lato il divieto di estendere alla giustizia statale le controversie rimesse alla competenza federale<sup>24</sup>.

Deve essere, peraltro, sottolineato che non tutte le controversie possono essere rimesse ad un procedimento arbitrale e che, comunque, il vincolo di giustizia sportiva deve essere valutato alla luce del diritto alla tutela giurisdizionale a tutti garantita dalla Carta Costituzionale. Infatti, il tesserato o la società affiliata sono soggetti dell'ordinamento sportivo, ma ovviamente anche dell'ordinamento statale e, pertanto, conservano inalterato il loro diritto alla tutela giurisdizionale statale. Tale diritto non può, così, venire compresso – o addirittura annichilito – in forza della mera adesione all'“ordinamento sportivo”.

In altri termini, non si può negare la configurabilità della tutela giurisdizionale, qualora si abbia una lesione di situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento generale. Pare addirittura inammissibile l'obliterazione dei diritti sanciti dalla Costituzione a seguito di una generica e anticipata rinuncia. Seguendo tale costruzione si è ritenuto che il vincolo di giustizia sportiva non potesse operare nell'ambito degli interessi legittimi<sup>25</sup>. E, più in generale, è stato giudicato che *“la collocazione degli atleti e della società all'interno dell'assetto organizzativo delle Federazioni (a seguito del tesseramento e dell'affiliazione) e la contestuale loro soggezione agli organi di giustizia sportiva non importano per coloro che sono divenuti soggetti dell'ordinamento sportivo una rinuncia definitiva ed assoluta ad adire il giudice statale nei casi di lesione dei loro diritti (o interessi legittimi) connessi all'esercizio dell'attività agonistica”*. *“Corollario di tale assunto, condiviso da autorevole dottrina e incentrato sulla irrinunciabilità in via generalizzata e preventiva al diritto costituzionale alla giurisdizione statale, è l'invalidità di tutte quelle clausole, pur volontariamente accettate dall'atleta all'atto del tesseramento, che sanzionano con lo scioglimento del vincolo associativo il ricorso agli organi della giustizia ordinaria o amministrativa”*<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Per la dottrina cfr. C. PUNZI, *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1987, p. 237; M. COCCIA, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi metodi di risoluzione*, op. cit., p. 327. In giurisprudenza cfr. Corte di Cassazione, Sez. un., 24 aprile 2002, n. 6034, in *Foro it.*, 2002, I, c. 2290; Cons. Stato, sez. IV, 30 settembre 1995, n. 1050.

<sup>25</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050.

<sup>26</sup> Cfr. Corte Cass., sez. lavoro, 1 agosto 2003, n. 11751.

Difficile dunque condividere quell'orientamento, proprio degli organi di giustizia sportiva, che basa la validità del vincolo di giustizia (e la conseguente validità della sanzione in caso di mancata autorizzazione), sull'accettazione dei regolamenti federali, quale portato di un atto di adesione spontanea alla comunità sportiva (cfr. Corte di giustizia federale – FIGC, sez. un., C.U. n. 56/CGF del 11 dicembre 2007). Infatti, secondo la c.d. “giurisprudenza” federale sono prive di pregio le affermazioni secondo cui vi può essere contrasto tra la norma federale violata e l'ordinamento generale. Tale contrasto potrebbe, viceversa, esserci solo *“laddove vi fosse un divieto assoluto di presentazione di querela da parte dello sportivo con connesso rilievo nel medesimo ordinamento giuridico dello Stato, mentre non vi è contrasto laddove l'ordinamento federale pone, invece, un semplice divieto di adire l'autorità giudiziaria ordinaria senza la prevista autorizzazione”*. *“Detto con parole diverse, la clausola compromissoria non impedisce al tesserato l'esercizio dei propri diritti costituzionalmente garantiti, ma comporta, in caso di sua violazione, esclusivamente la sottoposizione ad un procedimento disciplinare in ambito sportivo”* (cfr. Corte di giustizia federale – FIGC, sez. un., C.U. n. 161/CGF del 1 febbraio 2013).

Tuttavia, il Consiglio di Stato, sez. VI, con sentenza n. 422 del 28 gennaio 2014, ha sottolineato come la Federazione non possa sanzionare un proprio tesserato per violazione del vincolo di giustizia quando l'interessato abbia agito

Rimaneva il problema, tuttavia, di stabilire quando la posizione del singolo, nell'ambito sportivo, potesse essere qualificata come diritto soggettivo o interesse legittimo. In altri termini, quando raggiungesse la soglia di una situazione giuridica soggettiva vera e propria, come tale necessariamente tutelabile (anche) nell'ambito dell'ordinamento statale.

Per tali ragioni, in epoca precedente all'entrata in vigore della legge n. 280/03, la questione di maggior complessità per delineare gli ambiti di rispettiva "competenza" del giudice sportivo e del giudice statale consisteva nello stabilire, in relazione al c.d. vincolo di giustizia, quali fattispecie fossero da considerare a mera rilevanza interna e quali, invece, per la natura degli interessi coinvolti, fossero da considerarsi rilevanti anche per l'ordinamento esterno.

Tuttavia, come già accennato, risultava difficile individuare un criterio discretivo chiaro, idoneo a stabilire quando una sanzione disciplinare sportiva incidesse (o meno) su situazioni soggettive tutelate dall'ordinamento generale. Sicché la giurisprudenza era costretta ad operare "caso per caso, con valutazioni comunque opinabili e inidonee a dare *a priori* certezza in ordine agli strumenti di tutela offerti agli interessati.

Conseguentemente anche i conflitti tra organi di giustizia sportiva e di giustizia statale erano inevitabili<sup>27</sup>.

### **3. La legge n. 280 del 2003: il riparto di "giurisdizioni" e i problemi insoluti.**

Tale era dunque la situazione relativa al "riparto" tra giudice sportivo e giurisdizione statale che si presentava al Governo, che, nell'intento di evitare il perdurare di situazioni di contrasto tra organi di giustizia sportiva e giustizia ordinaria, emanava il già richiamato d.l. n. 220 del 9 agosto 2003, recante "*Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*", convertito con la legge n. 280 del 17 ottobre 2003<sup>28</sup>.

L'art. 1 della legge dispone, al 2° comma, che "*I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*".

---

*"nell'esercizio di un suo diritto-dovere civico"* ritenendo "*di informare di alcuni fatti l'autorità giudiziaria*", poiché "*nessuno può essere punito per aver preso contatti con l'autorità giudiziaria, chiedendo la verifica del rispetto di una normativa di settore*".

Ma si deve quantomeno dubitare che si possa parlare di libertà nel momento in cui un soggetto è obbligato ad accettare il vincolo come condizione necessaria e indispensabile per poter svolgere la propria attività sportiva e, così, il proprio lavoro.

<sup>27</sup> Tant'è che, per evitare un'eccessiva ingerenza, la giustizia sportiva è giunta a sostenere che le pronunce del giudice statale non potessero spiegare automatica efficacia nell'ordinamento sportivo, nel quale gli organi di giustizia rimanevano così liberi di potersi non conformare alle suddette statuizioni (cfr. Trib. Nazionale d'Appello CSAI, 12 luglio 1996, n. 62, in *Riv. Dir. sport.*, 1998, p. 233).

<sup>28</sup> Si legge nella Relazione alla legge di conversione che si intendeva porre rimedio ad una situazione di "*vero e proprio disastro imminente sul mondo del calcio*" (il passo è richiamato da Corte cost. n. 49/2011, punto 4.1).

La formulazione della norma sembrerebbe così recepire il consolidato orientamento giurisprudenziale fondato sul criterio della valenza meramente sportiva, o meno, della questione, senza però superare i dubbi interpretativi, *supra* richiamati, nel cercare di individuare che cosa possa essere rilevante per l'ordinamento statale. Ma, a parte quest'ultimo rilievo, la norma sembrerebbe di per sé riconoscere ampi spazi al sindacato del giudice statale, destinato a recedere solo in quelle ipotesi ove vi sia una portata esclusivamente sportiva di una determinata controversia.

Tuttavia, passando dall'art. 1 all'art. 2 della legge, ci si avvede che la riferita interpretazione subisce un brusco ridimensionamento. Infatti detto art. 2 riserva esclusivamente all'“ordinamento sportivo” le discipline aventi ad oggetto: *a)* l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; *b)* i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione e l'applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.

Pertanto l'art. 2, a differenza dell'art. 1 (comma 2), sembrerebbe porre una c.d. *summa divisio*<sup>29</sup> tra questioni tecniche e disciplinari da una parte e questioni amministrative e patrimoniali dall'altra, riprendendo così la tesi di quella parte della dottrina favorevole all'inquadramento dello sport come ordinamento (almeno in parte) separato e quindi dotato di una vera e propria indipendenza<sup>30</sup>, anche nella decisione di alcuni tipi di controversie, che risulterebbero così riservate alla giustizia sportiva.

Completa, per quel che qui interessa, il disegno tracciato dal legislatore il successivo art. 3, che ha cura di individuare il Giudice statale competente in materia di diritto sportivo. E che dispone anzitutto che l'intervento del Giudice statale sulle questioni sorte nell'ambito sportivo può avvenire solo dopo che siano esauriti i gradi interni della giustizia sportiva<sup>31</sup> (c.d. pregiudiziale sportiva).

---

<sup>29</sup> P. SANDULLI-M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, loc. cit., p. 19.

<sup>30</sup> Cfr. sulla ripartizione operata, soprattutto, a partire da metà degli anni ottanta, E. MANFREDI, *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, loc. cit., p. 2971 e ID, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, op. cit.

<sup>31</sup> La stessa legge prevede due gradi di giustizia sportiva: uno interno alle singole federazioni (endofederale) e uno successivo da svolgersi presso il CONI (esofederale). Secondo la lettura autonomistica dell'ordinamento sportivo il grado davanti al CONI costituiva così il punto conclusivo della giurisdizione sportiva per le materie tecniche e disciplinari, mentre per le altre integrava il passaggio necessario per adire il giudice statale.

Al momento dell'entrata in vigore della legge, la giustizia esofederale era costituita dalla Camera di conciliazione ed arbitrato (P. ROMANI, *La giurisprudenza della Camera di conciliazione e arbitrato del CONI*, Padova, 2012), istituita nel 2001, nel tentativo di far conciliare le liti sorte tra associati senza che gli stessi poi ricorressero prima all'arbitrato e poi alla giustizia statale.

Il riferimento all'arbitrato era, dunque, solo eventuale, poiché poteva operare solo una volta in cui la procedura di conciliazione (presso la stessa Camera) non avesse prodotto i suoi frutti. Tuttavia tale opportunità non fu sfruttata dalle federazioni, che vedevano mutare il loro ruolo da soggetti organizzatori del sistema di giustizia interna a parti della procedura di conciliazione e dell'arbitrato. Così, anche a seguito di tale mancata utilizzazione, nel 2007 la Camera di conciliazione ed arbitrato è stata sostituita dall'Alta Corte e dal Tribunale Nazionale Arbitrale per lo sport (TNAS) e il filtro della conciliazione sparì. I due nuovi sistemi sono stati poi sostituiti nel 2014 dalla

Statuisce il citato art. 3, c. 1, che “*esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo ai sensi dell’articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*”. Il criterio, dunque, seguito dal legislatore nell’operare il riparto di giurisdizione è stato quello di assegnare al giudice ordinario il contenzioso relativo ai rapporti patrimoniali tra le società sportive e gli atleti e al giudice amministrativo quello relativo agli atti del CONI e delle Federazioni, indipendentemente dalla situazione soggettiva (diritto soggettivo o interesse legittimo) che risultati lesa (giurisdizione esclusiva).

Il quadro così sinteticamente riferito ha avuto l’indubbio merito di far chiarezza sotto molteplici aspetti. Sicché, ad esempio, è risultata recessiva -o, comunque, attenuata- la problematica relativa al vincolo di giustizia sportiva<sup>32</sup>.

Tuttavia tale quadro ha manifestato elementi di contraddittorietà, non risultando agevole pervenire ad un unico criterio che sia coerente con le disposizioni normative sopra richiamate. In particolare, dubbi e perplessità rimanevano a proposito della devoluzione della materia delle sanzioni disciplinari<sup>33</sup>.

---

Commissione di garanzia per lo sport cui sono state assegnate competenze definite “nomofilattiche” della giustizia sportiva.

<sup>32</sup> Infatti, è stato sottolineato come “*il vincolo di giustizia (così come le eventuali sanzioni irrogate per violazione dello stesso) resta comunque un istituto illegittimo per lo Stato, in quanto esso concreta una macroscopica violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, oltre che adesso anche della stessa legge n. 280/03, che, in certi limiti, ammette e disciplina il ricorso al giudice statale da parte dei soggetti dell’ordinamento sportivo; tale conclusione è confermata non solo dalla semplice lettura della norma in questione (che parla testualmente solo di “clausole compromissorie” e non di “vincolo di giustizia”), ma anche dall’interpretazione logica e teleologica della stessa (sarebbe stato veramente un controsenso pensare che il legislatore statale abbia previsto e dettagliatamente disciplinato la facoltà per i tesserati in ambito sportivo di adire il giudice amministrativo e poi abbia, nell’ambito della stessa legge, riconosciuto espressamente la legittimità di un istituto, il vincolo sportivo, che prevede il divieto di adire il giudice statale e gravi sanzioni per la violazione di tale divieto)*”. Cfr. E. LUBRANO, *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, op. cit., p. 175. Infatti, il vincolo “*impedisce, di fatto, di attivare un processo estraneo alla giustizia endoassociativa con la contestuale minaccia di sanzioni disciplinari molto gravi, come la radiazione che, per gli atleti, comporta l’illegittima menomazione del diritto fondamentale all’attività agonistica e la conseguente impossibilità di proseguirla a tempo indeterminato*”. Cfr. P. MORO, *Critica del vincolo di Giustizia Sportiva*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 1, 2005, p. 5; nello stesso senso ID, *Vincolo sportivo e rimedi giudiziari*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 3, 2009, pp. 19-20.

Peraltro non sono mancate opinioni opposte, secondo le quali il vincolo di giustizia resterebbe vigente, operando non solo, per espresso disposto di legge (l. n. 280/03), nelle materie “riservate” alla cognizione della giustizia sportiva, ma anche in quelle che, pur non ricomprese in siffatta riserva, siano ad essa rimesse per spontanea adesione del soggetto tesserato o affiliato all’ordinamento sportivo. rimesse all’arbitrato irrituale (di cui si è già detto). In tale prospettiva era stato, inoltre, sottolineato come “*la qualificazione in termini di diritti soggettivi o interessi legittimi di siffatte situazioni giuridiche non potrebbe neppure configurarsi in assenza e al di fuori dell’organizzazione sportiva. In altri termini, prima che situazioni giuridiche rilevanti per lo Stato sono e rimangono situazioni che traggono la loro fonte, origine e regolamentazione nell’ordinamento sportivo e, pertanto, a questo devono essere riservati gli eventuali casi di contenzioso*” (M. SFERRAZZA, *Spunti per una riconsiderazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Giustiziasportiva.it*, 1, 2009, p. 27).

<sup>33</sup> P. AMATO, *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l’ordinamento statale; brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del TAR Lazio*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, 2006, vol. II, fasc. 3.

Secondo una prima tesi interpretativa la cognizione della materia delle sanzioni disciplinari doveva restare solo all'interno dell'ordinamento sportivo, non potendo così le relative controversie formare oggetto di contenzioso davanti al giudice statale<sup>34</sup>. Tale tesi si basava sul presupposto che lo stesso legislatore aveva, a monte, dato una qualificazione giuridica alle diverse fattispecie, precisando così che non potessero incidere su situazioni rilevanti per l'ordinamento giuridico generale quelle inerenti all'osservanza delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni, nonché i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'applicazione delle relative sanzioni<sup>35</sup>.

E in proposito si sottolineava la circostanza che il legislatore, in sede di conversione, avesse espunto le lettere *c)* e *d)* dall'art. 2, comma 1, che prevedevano tra le situazioni giuridico soggettive demandate alla giustizia sportiva anche le questioni aventi ad oggetto l'ammissione alle società e l'affiliazione alle federazioni, nonché quelle inerenti l'organizzazione e lo svolgimento dell'attività agonistica. Per tale ragione, nell'ambito disciplinare salvato in sede di conversione (e, dunque, le controversie di cui alle lettere *a)* e *b)*), *“nessuna violazione di tali norme sportive potrà considerarsi di alcun rilievo per l'ordinamento giuridico dello Stato”*<sup>36</sup>.

Una seconda tesi interpretativa, invece, ha sostenuto che il richiamato art. 2 dovesse essere interpretato in combinato disposto con il secondo comma dell'art. 1 della legge, che fa salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento della Repubblica di situazioni giuridico soggettive<sup>37</sup>. Infatti, lo stesso art. 2, al comma 1, si

---

<sup>34</sup> La l. n. 280/2003 prevede all'art. 2, comma 2, *“l'onere di adire gli organi della giustizia sportiva nelle materie di esclusiva competenza dell'ordinamento sportivo, che sono, a mente del comma primo dello stesso art. 2, quelle aventi ad oggetto l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive agonistiche, nonché i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione delle relative sanzioni; mentre subordina, come è desumibile dalla formulazione dell'art. 3, comma 1, al previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva anche il ricorso a quella statale nelle materie ad essa riservate”*. Cfr. Corte di Cassazione, 27 settembre 2006, n. 21006.

<sup>35</sup> Il legislatore, infatti, *“non poteva certo ignorare che l'applicazione del regolamento sportivo -sia da parte dell'arbitro di gara determinante per l'esito dell'intera stagione; che da parte del giudice sportivo di primo o di ultimo grado- e l'irrogazione delle più gravi sanzioni disciplinari quasi sempre producono conseguenze patrimoniali indirette di rilevantissima entità. Tuttavia, a tali conseguenze non ha attribuito alcun rilievo ai fini della verifica di sussistenza della giurisdizione statale; che, infatti, il legislatore ha rivendicato solo nei casi diversi da quelli, espressamente eccettuati, di cui all'art. 2, comma 1”*. Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782.

<sup>36</sup> Cfr. Consiglio di giust. Amm. per la Regione siciliana, 8 novembre 2007, n. 1048.

<sup>37</sup> Secondo E. LUBRANO, *L'ordinamento giuridico del gioco calcio*, op. cit., p. 66 *“l'art. 2 costituisce, infatti, come nello stesso testualmente indicato, un'«applicazione dei principi di cui all'art. 1», ovvero del «principio di autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale», autonomia che si esplica in maniera assoluta soltanto nell'ambito delle questioni con rilevanza esclusivamente interna all'ordinamento sportivo, ma che trova un limite invalicabile, oltre il quale si riconosce l'esplicarsi della supremazia dell'ordinamento statale, nei «casi di rilevanza», anche per l'ordinamento giuridico statale, di situazioni soggettive connesse con l'ordinamento sportivo; tale art. 2 deve, pertanto, leggersi in combinato disposto con il principio generale di cui all'art. 1: ne consegue che anche le questioni di carattere disciplinare non devono considerarsi riservate all'ordinamento sportivo, quando le decisioni emanate dagli organi di giustizia sportiva in tale ambito vengano ad assumere un rilievo effettivo anche nell'ordinamento statale, ovvero vengano a ledere posizioni giuridico soggettive dei destinatari di tali provvedimenti, riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi, nel qual caso sicuramente*

ricollega a tale disposizione, dato che dichiara espressamente di porsi “*In applicazione dei principi di cui all’art. 1*”. Tale chiave di lettura, del resto, si riteneva l’unica “costituzionalmente orientata”<sup>38</sup> alla luce degli artt. 24 e 102 Cost.<sup>39</sup>.

Seguendo quest’ ultima impostazione, dunque, anche le questioni aventi carattere disciplinare potrebbero rientrare nell’ambito di rilevanza statale, nel momento in cui le sanzioni abbiano la capacità di ledere posizioni giuridicamente protette: diritti soggettivi o interessi legittimi<sup>40</sup>. Si doveva quindi procedere ad un’analisi caso per caso, per vedere quando una sanzione non esauriva la propria incidenza nell’ambito strettamente sportivo.

Il T.A.R. Lazio, giudice amministrativo di primo grado dotato di competenza funzionale sulle questioni sportive, si è schierato risolutamente per questa seconda interpretazione. E, infatti, si è pronunciato, in diverse occasioni<sup>41</sup>, ammettendo l’impugnabilità dinanzi al giudice amministrativo delle sanzioni disciplinari sportive in tutti i quei casi in cui esse assumevano una rilevanza giuridico-economica.

---

*non può escludersi la configurabilità del diritto di tali soggetti ad adire gli organi giurisdizionali statali per la tutela dei propri interessi, come del resto da sempre pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza”.*

<sup>38</sup> M.R. SPASIANO, *Il rito sportivo*, in *Giustizia amministrativa*, F.G. COCA (a cura di), Torino, 2011, p. 538.

<sup>39</sup> In dottrina era stata, in passato, anche denunciata l’illegittimità di una magistratura speciale, quale quella sportiva, proprio in forza dell’art. 102 Cost. cfr. G. BUONGIORNO, *Giustizia comune e giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1964, p. 24.

<sup>40</sup> TAR Lazio, sez. III-ter, 21 giugno 2007, n. 5645; TAR Lazio, sez. III-ter, 8 giugno 2007, n. 5280; TAR Lazio, sez. III-ter, 12 aprile 2007, n. 679; TAR Lazio, sez. III-ter, 22 agosto 2006, n. 7331; TAR Lazio, sez. III-ter, 18 marzo 2008, n. 2472; TAR Lazio, sez. III-ter, 3 novembre 2008, n. 9547; Consiglio di Stato, sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025.

<sup>41</sup> Furono 11 le pronunce, dall’ordinanza n. 4332/2004 fino alla sentenza n. 5645/2007, con le quali il TAR Lazio aveva tracciato una linea interpretativa unitaria, ritenendo che, a fronte di una norma di legge di dubbia costituzionalità, fosse compito del giudice, prima di rimettere la questione di legittimità costituzionale alla Corte, valutare se la norma potesse essere interpretata in senso conforme a Costituzione:

- 1) TAR Lazio, sez. III-ter, ordinanza, 28 luglio 2004, n. 4332;
- 2) TAR Lazio, sez. III-ter, ordinanza, 21 aprile 2005, n. 2244;
- 3) TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza, 28 aprile 2005, n. 2801;
- 4) TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza, 14 dicembre 2005, n. 13616;
- 5) TAR Lazio, sez. III-ter, ordinanza, 22 agosto 2006, n. 4666;
- 6) TAR Lazio, sez. III-ter, ordinanza, 22 agosto 2006, n. 4671;
- 7) TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza, 22 agosto 2006, n. 7331;
- 8) TAR Lazio, sez. III-ter, ordinanza, 12 aprile 2007, n. 1664;
- 9) TAR Catania, sentenza, 19 aprile 2007, n. 679;
- 10) TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza, 8 giugno 2007, n. 5280;
- 11) TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza 21 giugno 2007, 5645.

Tale indirizzo risultava così ribadito in tutte le decisioni richiamate.

Cfr. *ex multis* l’ordinanza n. 1664/2007, che così disponeva, giungendo poi a concludere per l’ammissibilità del ricorso avverso la sanzione disciplinare, alla luce della rilevanza giuridico-economica di essa:

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

*Considerato infatti che, ancorché l’Art. 2, lett. b, decreto-legge n. 220 del 2003, in applicazione del principio di autonomia dell’ordinamento sportivo da quello statale, riservi al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive», tuttavia detto principio, letto unitamente*

A diverse conclusioni è pervenuto, peraltro, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, che con la nota sentenza n. 1048, dell'8 novembre 2007, ha dichiarato inammissibile, per difetto di giurisdizione, un ricorso avverso una sanzione comminata dagli organi di giustizia sportiva<sup>42</sup>. Infatti, secondo i Giudici siciliani *“l'insussistenza della giurisdizione amministrativa, e al contempo di ogni altra giurisdizione, deriva dalla corretta esegesi degli artt. 1, 2 e 3 del D.L. 19 agosto 2003, n. 220, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 17 ottobre 2003, n. 280. Tale fonte primaria, nel pieno rispetto dei principi costituzionali, riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale.*

*Conseguentemente, ispira al principio di autonomia i rapporti tra l'ordinamento sportivo e il diritto statale, con l'unica eccezione dei casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo.*

*L'art. 2 del decreto in esame fissa positivamente alcuni casi in cui tale rilevanza, per definizione dello stesso legislatore, senz'altro non ricorre.*

*(...) Lo Stato, dunque, ha dichiarato apertamente il proprio disinteresse per ogni questione concernente l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale in ogni sua*

---

*all'art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato (TAR Lazio, III Sez., 22 agosto 2006, 4666 (ord.); 18 aprile 2005, 2801 e 14 dicembre 2005, 13616);*

*Ritenuto che una diversa interpretazione del cit. Art. 2 decreto-legge 220/2003 condurrebbe a dubitare della sua conformità a principi costituzionali, perché sottrarrebbe le sanzioni sportive alla tutela giurisdizionale del giudice statale; Considerato comunque che costituisce principio ricorrente nella giurisprudenza del giudice delle leggi che, dinanzi ad un dubbio interpretativo di una norma o ad un'aporia del sistema, prima di dubitare della legittimità costituzionale della norma stessa occorre verificare la possibilità di darne un'interpretazione secondo Costituzione (Corte Cost., 22 ottobre 1996, 356);*

*Ritenuto che nella vicenda in esame è impugnata la sanzione disciplinare della squalifica del campo di calcio e l'obbligo di giocare in campo neutro e a porte chiuse, e quindi senza la presenza del pubblico, le gare casalinghe, sanzione che comporta una indubbia perdita economica per la società Catania Calcio in termini di mancata vendita di biglietti ed esposizione a possibili azioni da parte dei titolari di abbonamenti; Ritenuto pertanto che detta sanzione, per la sua natura, assume rilevanza anche al di fuori dell'ordinamento sportivo ed è quindi impugnabile dinanzi a questo giudice”.*

<sup>42</sup> Con tale sentenza, infatti, era stato ritenuto inammissibile il ricorso proposto avverso la sanzione disciplinare, una squalifica del campo del Catania Calcio per sei mesi, per difetto assoluto di giurisdizione del giudice amministrativo sulle questioni disciplinari. Per un commento alla sentenza, cfr., *ex multis*, M. DELSIGNORE, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un Giudice privo della competenza funzionale*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2008, p. 1128; E. LUBRANO, *La sentenza abbonati-Catania: il Consiglio Siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?*, in *Riv. Dir. Sport*, n. 6/2007; S. MEZZACAPO, *Le Conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze*, in *«Guida al Diritto»*, 8 dicembre 2007, n. 48, p. 103; S. PLACIDUCCIO, *Il CGA travolge la decisione del TAR SICILIA*, in *Dir. Sport*, 2008, n. 3, p. 463; M. SANINO, *Il difficile approdo delle problematiche in tema di giustizia sportiva*, in *Riv. Dir. Sport*, 2007, n. 6; G. VELTRI, *Giustizia sportiva: principio di autonomia e giurisdizione statale in tema di sanzioni disciplinari*, in *Il Corr. Merito*, 2008, fasc. 2, p. 250; G. FRACCASTORO, *La totale autonomia della giustizia sportiva nelle materie riservate dal d.l. 220/03*, in *Il Corr. Merito*, 2008, fasc. 2, p. 242; A. CORSARO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*, in *Foro amm. Cons. St.*, 2007, pp. 3227 ss.; D. ZINNARI, *La decisione del Consiglio di giustizia amministrativa: una nuova lettura dell'art. 2 legge n. 280/03?*, in *Giustizia sportiva.it*, 2007, n. 3.

articolazione; ed altrettanto è a dirsi per ogni questione che concerna i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.

Il corollario è che nessuna violazione di tali norme sportive potrà considerarsi di alcun rilievo per l'ordinamento giuridico dello Stato<sup>43</sup>.

Per i Giudici siciliani, dunque, tutte le questioni disciplinari sportive devono essere confinate nell'indifferente giuridico<sup>43</sup>, rimanendo così di competenza esclusiva della giustizia sportiva<sup>44</sup>.

#### 4. La (prima) remissione alla Corte costituzionale e la sentenza n. 49/2011

Inizialmente quest'ultima soluzione interpretativa era comunque rimasta un caso isolato, in quanto il TAR Lazio, tornando successivamente sulla questione, aveva ribadito che l'unica interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2, lett. b, della L. n. 280/2003 dovesse essere nel senso che anche le questioni disciplinari sportive, laddove giuridicamente rilevanti, potessero essere sottoposte al sindacato del giudice amministrativo<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> E. LUBRANO, *op. ult. cit.*, p. 798.

<sup>44</sup> Infatti, secondo i giudici siciliani “l'insussistenza della giurisdizione amministrativa, e al contempo di ogni altra giurisdizione, deriva dalla corretta esegesi degli artt. 1, 2 e 3 del D.L. 19 agosto 2003, n. 220, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 17 ottobre 2003, n. 280. Tale fonte primaria, nel pieno rispetto dei principi costituzionali, riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale.

Conseguentemente, ispira al principio di autonomia i rapporti tra l'ordinamento sportivo e il diritto statale, con l'unica eccezione dei casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive. Inizialmente tale soluzione interpretativa era comunque rimasta un caso isolato, in quanto il TAR Lazio, tornando successivamente sulla questione, aveva ribadito che l'unica interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2, lett. b, della L. n. 280/2003 dovesse essere nel senso che anche le questioni disciplinari sportive, laddove giuridicamente rilevanti, potessero essere sottoposte al sindacato del giudice amministrativo. Infatti, la conclusione del “giudice di appello si fonda su un'interpretazione del concetto di autonomia, legislativamente riconosciuta ad un determinato ordinamento giuridico, che non è condivisibile. Autonomia sta a significare inibizione per un ordinamento giuridico di interferire con le proprie regole e i propri strumenti attuativi in un ambito normativamente riservato ad altro ordinamento coesistente (nella specie, quello sportivo), ma a condizione che gli atti e le pronunce in detto ambito intervenuti in esso esauriscano i propri effetti”.

<sup>45</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III ter, 19 marzo 2008, n. 2472, la c.d. “Sentenza Moggi”: “Ai sensi del decreto-legge 19 agosto 2003 n. 220, convertito dalla Legge 17 ottobre 2003 n. 280, il criterio secondo il quale i rapporti tra l'ordinamento sportivo e quello statale sono regolati in base al principio di autonomia - con conseguente sottrazione al controllo giurisdizionale degli atti a contenuto tecnico sportivo - trova una deroga nel caso di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo; in tale ipotesi, le relative controversie sono attribuite alla giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria ove abbiano per oggetto i rapporti patrimoniali tra Società, Associazioni ed atleti, mentre ogni altra controversia avente per oggetto atti del CONI o delle Federazioni sportive nazionali è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In altri termini, la giustizia sportiva costituisce lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, mentre quella statale □ chiamata a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi (Cons. Stato, VI Sez., 9 luglio 2004, 5025).

Con precipuo riferimento al principio, introdotto dal cit. Art. 2, di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale, che riserva al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive», questo Tribunale ha già più volte chiarito che detta disposizione, letta unitamente all'art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato (TAR Lazio, Sez. III ter, 22 agosto 2006, 7331; 18 aprile 2005, 2801 e 14 dicembre 2005, 13616). In applicazione di detto principio questa Sezione (21 giugno 2007, 5645; 8 giugno 2007,

Tuttavia, che il contrasto giurisprudenziale fosse ancora aperto, lo si evince da una successiva decisione del Consiglio di Stato<sup>46</sup>, ove per la prima volta i Giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto che l'interpretazione costituzionalmente orientata propria del TAR Lazio fosse una “forzatura” del sistema e che sarebbe stata opportuna una pronuncia della Corte Costituzionale sul punto. Infatti, il Collegio ha giudicato che l'interpretazione “correttiva” e costituzionalmente orientata delle norme operata dal TAR Lazio finisse “*per tradursi, di fronte ad una norma dalla chiara ed univoca portata precettiva, in una operazione di disapplicazione della legge incostituzionale*”.

Il Consiglio di Stato è ritornato, così, sull'annosa questione se dovesse “*prevalere il valore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo o quello del diritto di azione o di difesa in giudizio*”. Infatti il Collegio, riprendendo entrambe le opzioni interpretative (quella del Tar Lazio e quella del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana), pur ritenendo di dover aderire a quest'ultima, ha evidenziato come la l. n. 280/03 potesse dar luogo ad alcune perplessità in ordine alla legittimità costituzionale della riserva a favore della c.d. giustizia sportiva. Pertanto non risultavano “*manifestamente infondati quei dubbi di costituzionalità, prospettati anche dall'appellante principale, che evocano un possibile contrasto col principio della generale tutela statutale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi (Art. 24 Cost.), e con la previsione costituzionale che consente sempre l'impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa (Artt. 103 e 113 Cost.)*”.

---

5280) ha quindi affermato la propria giurisdizione nei ricorsi proposti dalla associazione Calcistica Arezzo e da un arbitro avverso le sanzioni inflitte con la decisione della Corte Federale della FIGC per illecito sportivo per fatti connessi alla vicenda della c.d. «calciopoli» (nella quale è stato ritenuto coinvolto anche l'odierno ricorrente), insorta nella stagione calcistica 2005/2006, mentre ha dichiarato (5 novembre 2007, 10894 e 10911) il difetto assoluto di giurisdizione nella controversia promossa da un arbitro per la mancata iscrizione alla Commissione Arbitri Nazionale della serie A e B, fondandosi il provvedimento impugnato su un giudizio basato esclusivamente sulle qualità tecniche espresse dall'arbitro ed essendo, dunque, privo di qualsiasi effetto all'esterno dell'ordinamento sportivo. Ritiene il Collegio di non dover mutare l'orientamento assunto dalla Sezione nelle succitate decisioni in considerazione delle argomentazioni svolte sul punto dal Cons. giust. amm. sic. (decisione 8 novembre 2007, 1048), il quale ha escluso che possa avere rilevanza, per radicare la giurisdizione in capo al giudice amministrativo, l'efficacia esterna di detti provvedimenti sanzionatori (nella specie si trattava della squalifica di un campo di calcio e del conseguente obbligo della squadra locale di giocare su terreno neutro)”.

Tale decisione è stata poi ripresa e confermata con la sentenza del TAR Lazio, sez. III ter, 3 novembre 2008, n. 9547, la c.d. “Sentenza Carraro” dove “*Il Collegio ritiene di dover confermare le conclusioni cui è giunto in recenti pronunce intervenute su fattispecie analoghe, che hanno visto coinvolti tesserati o società sportive nella cd. vicenda calciopoli (19 marzo 2008, 2472; 21 giugno 2007, 5645; 8 giugno 2007, 5280) e di trattenere, quindi, la giurisdizione in considerazione della rilevanza esterna della sanzione inflitta al dott. Carraro (basti pensare al discredito di cui potrebbe soffrire nell'ambito del CIO, di cui è componente, per aver subito una sanzione disciplinare, qualunque essa sia) e della necessità di dare una lettura costituzionalmente orientata dell'Art. 2 decreto-legge n. 220 del 2003.*

La Sezione ha di recente (sent. 19 marzo 2008, 2472) ricordato che costituisce principio ricorrente nella giurisprudenza del giudice delle leggi che, dinanzi ad un dubbio interpretativo di una norma o ad un'aporia del sistema, prima di dubitare della legittimità costituzionale della norma stessa occorre verificare la possibilità di darne un'interpretazione secondo Costituzione (Corte Cost. 22 ottobre 1996, 356). Ha chiarito la Corte (30 novembre 2007, 403) che il giudice (specie in assenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale) ha il dovere di adottare, tra più possibili interpretazioni di una disposizione, quella idonea a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale, dovendo sollevare la questione dinanzi al giudice delle leggi solo quando la lettera della norma sia tale da precludere ogni possibilità ermeneutica idonea a offrirne una lettura conforme a Costituzione”.

<sup>46</sup> Cons. Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782.

Tuttavia, il Consiglio di Stato non rimise la questione alla Corte Costituzionale, poiché il problema della impugnabilità dei provvedimenti disciplinari e del conseguente problema di giurisdizione risultava rilevante solo in via indiretta e incidentale. Infatti, l'oggetto del giudizio non era più l'annullamento di una sanzione disciplinare e delle decisioni degli organi di giustizia sportiva, che avevano respinto i ricorsi della Società, dato che tali atti avevano ormai prodotto effetti irreversibili. Si trattava, dunque, nel caso di specie, di un'azione meramente risarcitoria<sup>47</sup>, proposta da una Società per i danni subiti per l'esecuzione del provvedimento disciplinare<sup>48</sup>.

Non rimaneva, dunque, che auspicare un intervento chiarificatore della Corte Costituzionale.

L'occasione si è presentata di lì a poco, allorché il TAR Lazio<sup>49</sup>, ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione della legittimità dell'art. 2, lett. *b*, della l. n. 280/03 per potenziale violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost. La relativa ordinanza, infatti, ha ravvisato nella norma un'illegittima preclusione all'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale, *“nella parte in cui riserva al giudice sportivo la competenza a decidere in via definitiva le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, non tecniche (id est non dirette ad assicurare la regolarità della gara ma che, ancorchè occasionate da una gara, riguardano gli ordinari rapporti di correttezza fra associati e organi sportivi), inflitte a atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche se i loro effetti vanno oltre i confini assegnati dalla legge a detto ordinamento, ma incidono su diritti e interessi la cui tutela è affidata al giudice statale”*.

Come già in precedenza ricordato, secondo la giurisprudenza del TAR Lazio il principio che presiedeva la disciplina della materia delle sanzioni disciplinari era quello secondo cui la giustizia sportiva era competente solo in ordine all'applicazione delle regole sportive, mentre quella statale poteva essere adita

---

<sup>47</sup> Proprio con riferimento all'azione risarcitoria, il Consiglio di Stato si è discostato apertamente dalla sentenza dei massimi giudici siciliani.

Infatti, mentre il Consiglio di giustizia amministrativa aveva ritenuto che il g.a. fosse privo di giurisdizione anche per la domanda di risarcimento del danno, il Consiglio di Stato *“ritiene che tali norme debbano essere interpretate, in un'ottica costituzionalmente orientata, nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. 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”*. Ed ha concluso nel senso che il giudice amministrativo possa conoscere in via incidentale e indiretta, nonostante la riserva a favore della «giustizia sportiva», delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, al fine di potersi pronunciare sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione.

<sup>48</sup> Per un commento critico alla sentenza, *ex multis*, cfr. A. PALMIERI, *Annotazioni a sentenza Cons. di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782*, in *Foro it.*, 2009, III, c. 195; F. GOISIS, *Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche-sportive?*, in *Dir. proc. Amm.*, 2010, pp. 1409 ss.; L. CIMELLARO, *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Danno e resp.*, 2009, pp. 608 ss.

<sup>49</sup> Ordinanza, Sez. III *ter*, n. 241 del 11 febbraio 2011.

Per un approfondimento sull'ordinanza, cfr. L. MARZANO, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto fra TAR e Consiglio di Stato approda in Corte Costituzionale*, in *Giur. Merito*, 2010, p. 2567; V.A. GRECO, *La legge 280/03 alla luce dell'ordinanza del Tar del Lazio n. 241/2010*, in *GiustiziaSportiva.it*, 2010, 3, pp. 171 ss.

nel momento in cui la controversia fosse risultata inerente alla lesione di diritti soggettivi o interessi legittimi. Tale impostazione non era stata (pienamente) condivisa dal Consiglio di Stato, che aveva ritenuto che per i provvedimenti disciplinari doveva essere data “prevalenza al valore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, rispetto al diritto di azione e di difesa in giudizio”<sup>50</sup>.

Proprio tenendo conto di tale decisione, il TAR Lazio ha peraltro ritenuto “che la questione, oltre che rilevante, sia anche non manifestamente infondata, ove sia ritenuto corretto e assorbente il rilievo esclusivo assegnato dal Consiglio di Stato al testo letterale del cit. Art. 2 e invece additivo il tentativo di questa Sezione di offrirne una lettura congiunta con il disposto del precedente Art. 1, nella parte in cui detta il generale criterio di riparto della giurisdizione fra giudice sportivo e giudice statale.

*In questo caso risulta in primo luogo violato l'Art. 24 Cost. che, definendo la difesa come un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, garantisce a tutti la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, e affida tale compito al giudice statale. Risultano altresì violati gli Artt. 103 e 113 Cost., che consentono sempre l'impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, senza che si possa, al contrario, dubitare della natura degli atti adottati dal CONI e dalle Federazioni sportive e, dunque, della loro riconducibilità all'art. 103 Cost., atteso che l'Art. 3 dello stesso decreto legge n. 220 del 2003 riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione dei ricorsi proposti avverso detti atti, salvi i casi previsti dal precedente Art. 2, primo comma, lett. a) e b)”.*

La Corte costituzionale, dopo aver operato un breve inquadramento dell'ordinamento sportivo nazionale<sup>51</sup> e dopo aver individuato le varie tipologie di questioni che potevano insorgere in tale ambito<sup>52</sup>, è passata al “merito” vero e proprio della questione sottoposta, con un attento esame del dato normativo e delle scelte operate dal legislatore in sede di conversione. Ricordando però che i dubbi di costituzionalità non attengono alla previsione della c.d. pregiudiziale sportiva, ma alla generale preclusione di adire il giudice statale una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva.

La Corte, dunque, ha ripreso quanto in realtà già espresso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, con sentenza n. 1048 dell'8 novembre 2007, ricordando che non può rimanere senza significato e senza rilievo giuridico la circostanza che, in sede di conversione del decreto, il legislatore

---

<sup>50</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782, già citata.

<sup>51</sup> Evidenziandone il carattere derivato dall'ordinamento sportivo internazionale. Proprio per tale inquadramento l'ordinamento sportivo italiano dovrebbe considerarsi autonomo, perché esso corrisponde a una più ampia struttura organizzativa extrastatuale, riconosciuta dall'ordinamento della Repubblica.

<sup>52</sup> Iniziando dalle questioni c.d. tecniche, alla luce della riserva *ex* lett. a), i giudici hanno confermato la legittimità della norma nella parte in cui riserva alla giustizia associativa le controversie in cui si discute della sola applicazione delle c.d. regole tecniche. Del resto, dalle stesse pronunce del TAR Lazio e dall'ordinanza di rimessione si evinceva che alle regole tecniche non poteva essere attribuita natura di norme di relazione, dalle quali potevano derivare diritti soggettivi o posizioni di interesse legittimo.

abbia espunto dall'art. 2, comma 1 l. n. 280/03 le lettere c) e d) riguardanti l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di tesserati e società, nonché lo svolgimento e l'organizzazione delle attività agonistiche. Infatti, da tale circostanza non può che derivare che solo tali questioni siano state ritenute di rilievo per l'ordinamento generale, con la conseguente attribuzione alla giurisdizione statale quando siano in gioco interessi legittimi o diritti soggettivi. Secondo la Corte, dunque, naturale corollario è che l'intero residuo ambito disciplinare deve essere ritenuto giuridicamente irrilevante per l'ordinamento generale.

Tuttavia, nonostante il giudice rimettente abbia sollevato questioni di compatibilità di tale articolo con gli artt. 24, 103 e 113 Cost., la Corte Costituzionale ha ritenuto che *“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».*

[...]

*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 evocazione, non si prospettano illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all'Art. 24 Cost.»*. Premesso ancora che *“le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali”*, i giudici della Corte hanno ricordato come già il Consiglio di Stato con la sentenza n. 5782/2008 avesse fugato i dubbi di costituzionalità. Infatti, la norma deve essere interpretata nel senso che *“nonostante la riserva per il giudice sportivo, sussiste la giurisdizione amministrativa, seppur in via incidentale e indiretta, per quanto riguarda la tutela risarcitoria. Tale tutela, infatti, si configura in materia come “una forma di tutela per equivalente” e come una “diversificata modalità di tutela giurisdizionale”. Infatti, deve concludersi che l'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 lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno”*.

Secondo la Corte Costituzionale tale sistema di esclusione della tutela demolitoria ed ammissibilità della sola tutela risarcitoria, ormai ammessa anche in forma autonoma ex art. 30 c.p.a., risultava il *“ragionevole punto di equilibrio tra esigenze proprie dei due portatori di interesse che si contrappongono”* e cioè tra l'autonomia

dell'ordinamento sportivo e l'esigenza di tutela giurisdizionale dei relativi tesserati, costituendo così un “non irragionevole bilanciamento” degli interessi in gioco<sup>53</sup>.

Ma un punto di equilibrio può dirsi “ragionevole” solo se son noti i parametri e i criteri di tale valutazione: in mancanza di che appare piuttosto il portato di un giudizio di merito -se si vuole, di buon senso-, ma non il risultato di un iter logico rigoroso, esaustivo rispetto all'intero quadro costituzionale.

## 5. La fase successiva e la nuova remissione alla Corte costituzionale.

Non si può dire che la sentenza 49 del 2011 abbia ricevuto accoglienza entusiastica da parte della dottrina. Infatti, a parte poche voci adesive -che hanno apprezzato l'equilibrio della soluzione accolta<sup>54</sup>-, sono prevalse le critiche<sup>55</sup> sia da parte dei sostenitori dell'illegittimità costituzionale della normativa di

---

<sup>53</sup> “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 decreto legislativo 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”.

<sup>54</sup> È la tesi di chi ha rilevato che la decisione dei giudici della Consulta sia stata una “sentenza giusta che costituisce una nota armonica nella complessiva giurisprudenza della Corte in materia di diritti” e può essere definita come “storica e coraggiosa” (F. BLANDO, *Finale di partita. La Corte Costituzionale “salva” l'autonomia dell'ordinamento sportivo italiano*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, n. 1 speciale, pp. 1 ss.). “I Giudici costituzionali, nella circostanza, hanno, infatti, mostrato di tener in considerazione, in primo luogo, il rapporto tra singoli, gruppi e lo Stato alla luce dei principi della Costituzione” (L. GIACOMARDO, *Sanzioni disciplinari sportive e rapporti tra ordinamenti*, in *giustiziasportiva.it*, 2014, p. 154). Non solo, ma secondo tale interpretazione “si può senz'altro dire che il sistema di giustizia sportiva contemplato negli Statuti federali, cui la stessa Legge n. 280 (art. 3, primo comma) rimanda, sia 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'ultimi” (F. BLANDO, *Sanzioni sportive, sindacato giurisdizionale, responsabilità risarcitoria*, in *Danno e resp.*, 2011, 10, pp. 919 ss.; ID, *La Corte costituzionale individua lo sport come «formazione sociale» di dimensione internazionale (tutela giurisdizionale e tutela associativa alla ricerca di nuovi equilibri costituzionali del d.l. 220/2003 convertito nella l. 280/03)*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 2, 2011, pp. 19 ss.). Arrivando così a concludere che “la mancanza di un giudizio di annullamento del provvedimento disciplinare non può e non deve considerarsi una violazione del diritto di difesa, come costituzionalmente tutelato, atteso che la tutela risarcitoria consente di soddisfare in pieno chi ha subito un pregiudizio da quello stesso provvedimento” (L. GIACOMARDO, *Sanzioni disciplinari sportive e rapporti tra ordinamenti*, loc. cit., p. 154).

<sup>55</sup> Cfr., da ultimo, S. PAPA, *Il processo sportivo dopo il codice CONI*, Torino, 2017, pp. 34-43.

riferimento<sup>56</sup>, sia da parte dei sostenitori della legittimità della riserva “piena” a favore della giustizia sportiva<sup>57</sup>.

Più in generale si è rilevato che la Corte Costituzionale non sarebbe riuscita a dare una risposta certa<sup>58</sup> all’annosa questione del confine tra ciò che può essere giuridicamente rilevante e ciò che, invece, è indifferente per l’ordinamento generale, spostando solo il problema dalla tutela annullatoria a quella risarcitoria. Infatti, il giudice amministrativo dovrebbe essere comunque chiamato a compiere le stesse difficili valutazioni, con l’unica differenza che non potrà più annullare le sanzioni, ma avrà solo un compito di tipo risarcitorio: e non è detto che il rimedio risarcitorio sia quello più mite per l’ordinamento sportivo, dato gli esborsi (anche cospicui) che potrebbe implicare<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> È stato così sottolineato che *potrebbe darsi il caso che una sanzione contra jus, quindi ingiustamente irrogata al punto da essere fonte di riconoscimento di danni, continui a produrre i suoi effetti deleteri nonostante la pronunzia di un giudice statale, magari (come pur possibile) ulteriormente aggravando proprio l’entità dei danni prodotti sino a rendere gli stessi neanche più ristorabili: e ciò – si badi bene – anche nelle ipotesi di violazioni di posizioni giuridiche soggettive alle quali l’ordinamento presta tutela ai sensi dell’art. 24 Cost.*” (M.R. SPASIANO, *op. ult. cit.*, p. 213).

La soluzione adottata dalla Corte è stata definita anche di “*compromesso*” (S. FANTINI, *La soluzione di compromesso della sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, n. 1, pp. 181 ss.) e aggravata dal fatto di “*non essere consolidata nell’esperienza giurisprudenziale*” (A. SCALA, *Autonomia dell’ordinamento sportivo, diritto di azione ex art. 24 Cost., effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, n. 2, p. 205). È stato così sottolineato che la Corte avrebbe fondato la propria decisione su argomenti deboli, addirittura “*del tutto fuori quadro*”, tirando un “*pendente micidiale al principio della piena tutela giurisdizionale, estesa cioè a tutte le azioni in astratto esperibili?*” (F.G. SCOCA, *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, in *Corr. Giur.*, 2011, 11, pp. 1543 ss.). La Corte così si sarebbe assunta “*la grave responsabilità di arretrare il presidio della garanzia giurisdizionale, spostandolo sull’interesse per equivalente, e di lasciare sguarnito l’interesse sostanziale, che pure del primo costituisce o dovrebbe costituire logico presupposto*” (A.A. DI TODARO, *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana “fuga” della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, in *Giust. Cost.*, 2011, pp. 697 ss.). Secondo tale interpretazione “*nel caso in esame si potrebbe dire che, a uscire sconfitta, sia la garanzia dei diritti degli associati?*” (I. PIAZZA, *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio della Corte Costituzionale*, in *Giur.it.*, I, 2012, pp. 187 ss.).

Sicché in conclusione si tratterebbe di “*creazione artificiale di una protezione semipiena, in quanto affidata unicamente alla concessione ex post di una somma di denaro che dovrebbe compensare i sacrifici (ingiustamente) sopportati?*” (A. PALMIERI, *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, n. 1, p. 198).

<sup>57</sup> È stato da tale punto di vista sottolineato come la Corte “*nel salvare la legittimità della riserva, ritenendo azionabili le questioni in materia disciplinare esclusivamente a fini risarcitori, non ha peraltro fornito alcun parametro interpretativo per selezionare le pretese statualmente rilevanti dalle altre a rilevanza meramente endofederale finendo così con il perpetuare, nella stessa ottica salvifica sottesa all’esegesi «correttiva», il risultato di rendere impugnabili sempre e comunque tutte le sanzioni disciplinari, in persistente contrasto, ancora, con l’inequivoco contenuto della riserva e con le conclamate esigenze di autodichia sportiva?*” (A. DE SILVESTRI, *La Corte Costituzionale “azzoppa” il diritto d’azione dei tesserati e delle affiliate*, in *giustiziasportiva.it*, n. 1, Anno VII, 2011, p. 16).

<sup>58</sup> Attraverso “*un criterio idoneo a temperare le posizioni soggettive e le esigenze di autonomia dell’ordinamento sportivo, ma ha semplicemente modulato, melius ridimensionato, le forme di tutela esperibili dinanzi al giudice amministrativo onde contenere l’incidenza nell’ordinamento sportivo del suo sindacato*” (S. FANTINI, *op. ult. cit.*, p. 189).

<sup>59</sup> E. LUBRANO, *ult. op. cit.*, p. 95: “*la soluzione della tutela meramente risarcitoria risulta inadeguata a soddisfare gli interessi in gioco ed, anzi, si pone in termini negativi, con riferimento ai vari interessi contrapposti nelle questioni disciplinari sportive: e1) sia per i soggetti condannati in esito ai relativi procedimenti disciplinari, ai quali è preclusa la possibilità di ottenere la «demolizione» dei relativi provvedimenti, spesso lesivi anche, e soprattutto, dal punto di vista della dignità personale (insuscettibile di tutela mediante la mera forma risarcitoria), oltre che della sfera professionale, imprenditoriale ed economica; e2) sia per le Istituzioni dell’ordinamento sportivo (Federazioni sportive), le quali si trovano ad essere:*

La giurisprudenza amministrativa si è viceversa subito allineata al *dictum* della Corte costituzionale<sup>60</sup>. Ed è stato vano anche un primo tentativo di nuovo rinvio pregiudiziale: il T.A.R. Lazio, infatti, ha ritenuto che non fosse ravvisabile il contrasto tra l'interpretazione costituzionalmente orientata, fornita dalla Consulta con la sentenza n. 49/2011, e i diritti all'effettività della tutela giurisdizionale desumibili dall'ordinamento europeo (questione invocata anche quale parametro di legittimità costituzionale, *ex art.* 117, comma 1 Cost.)<sup>61</sup>.

Non solo, ma secondo la richiamata sentenza non vi sarebbero nemmeno i presupposti per un nuovo rinvio in Corte Costituzionale per violazione degli artt. 103 e 113 Cost. e degli artt. 101, 102, 104, 106, 108 e 111 Cost. Infatti, per quanto riguarda gli artt. 103 e 113 Cost., i giudici hanno ritenuto che la Corte

---

*e2a) esposte al rischio di condanna al risarcimento dei danni (ben più gravoso del semplice rischio di annullamento del provvedimento impugnato); e2b) impossibilitate ad impugnare esse stesse provvedimenti emanati dagli organi di Giustizia Sportiva del CONI aventi ad oggetto la riforma delle decisioni dei propri organi di giustizia federale; e3) sia per i componenti di tutti gli organismi di Giustizia Sportiva ad ogni livello, i quali corrono il rischio di vedersi condannati in prima persona (o di vedersi richiedere dalle relative Federazioni in rivalsa) a pagare il risarcimento dei danni determinati dall'emanazione dei provvedimenti emanati (sotto tale profilo, sarà quantomeno opportuno che tali soggetti stipolino un'assicurazione professionale per l'attività svolta come Giudice Sportivo)".*

<sup>60</sup> Infatti, già con la sentenza n. 10304 dell'11 dicembre 2012, i giudici del TAR Lazio, sez. III-*quater*, riprendendo una pronuncia del Consiglio di Stato, sez. VI, 24 gennaio 2012, n. 302, ricordavano come “*il giudice amministrativo può 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*”.

Tale statuizione è stata poi riconfermata dal Consiglio di Stato, sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6244. In tale occasione i giudici di Palazzo Spada hanno ricordato che “*vengono riservate agli organi di giustizia interni dell'ordinamento sportivo le controversie inerenti all'osservanza delle norme dell'ordinamento sportivo ed ai comportamenti rilevanti sul piano disciplinare (cfr. Cons. St., Sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5514; Id., 24 settembre 2012, n. 5065). Previsione quest'ultima che ha trovato l'avallo della Corte costituzionale con la sentenza n. 49 del 2011 che da un lato ha ritenuto preclusa la tutela demolitoria del G.A. ma dall'altro ha comunque fatta salva la giurisdizione di quest'ultimo sulle domande risarcitorie conseguenti alla violazione di interessi legittimi e diritti soggettivi connessi (in termini Cass. civ., sez. III, 2 marzo 2012, n. 3252, secondo cui rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la domanda con cui si chiede il risarcimento dei danni asseritamente cagionati dalla Figc per aver privato una società calcistica della possibilità di disputare il campionato di una serie superiore, indipendentemente dal fatto che l'azione risarcitoria sia stata promossa da soggetti affiliati, o non, alla Figc.; nel medesimo senso si era espressa Cass. civ., ord. 12 marzo 2009, n. 5973 in relazione alla tutela invocata da un soggetto non appartenente all'ordinamento sportivo)*”.

Cfr. anche, tra le sentenze più recenti, T.A.R. Lazio, sez. I *ter* 18 gennaio 2017, n. 869, punto 4.4 e T.A.R. Lazio, sez. I *ter* 23 gennaio 2017, n. 1163.

<sup>61</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III-*ter*, 14 aprile 2016, n. 4391, che ha tra l'altro così giudicato: “*la stessa giurisprudenza richiamata dal ricorrente (Corte di Giustizia UE sent. 13 maggio 2007 in causa C-432/05), nell'affermare che il principio di tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale di diritto comunitario che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, specifica che «spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario» (punto 39 della sentenza della Corte di Giustizia del 13 maggio 2007 citata) potendosi ritenere la violazione di tale principio solo ove emerga «dall'economia dell'ordinamento giuridico nazionale... che non esiste alcun mezzo di gravame che permette, anche in via incidentale, di garantire il rispetto dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario» (punto 41 della predetta sentenza; nello stesso senso Corte di Giustizia UE sent. 18 marzo 2010 in causa C/317 punto 47 della motivazione; Corte di Giustizia UE sent. 15 aprile 2008, causa C-268/06, punti 44 e 45).*

*Nella fattispecie, la garanzia di effettività della tutela giurisdizionale, come postulata dalla normativa comunitaria, deve essere ritenuta sussistente alla luce di quanto evidenziato dalla sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale che, in virtù della tutela risarcitoria esperibile nella fattispecie, ha escluso la violazione dell'art. 24 Cost., costituente parametro di legittimità del tutto coerente e omogeneo – per contenuto – rispetto a quelli di matrice comunitaria”.*

si fosse già pronunciata e, *“nell’ottica del “non irragionevole bilanciamento di interessi” di cui si è dato atto, ha escluso la violazione di tali norme proprio sulla base di quella analisi “sistematica” degli artt. 24, 103 e 113 Cost. specificamente riferita al profilo dell’effettività della tutela giurisdizionale”*. In relazione, invece, agli artt. 101, 102, 104, 106, 108 e 111 Cost. il TAR ha *“evidenziato che le norme in esame non sono applicabili agli organi di giustizia sportiva i quali non hanno natura giurisdizionale”*.

Ma se gli organi di giustizia sportiva si pongono al di fuori del circuito giurisdizionale costituzionalmente disegnato<sup>62</sup>, non si comprende come possano avere un sindacato esclusivo su situazioni giuridiche tutelate (anche) dall’ordinamento generale. E non si comprende, in tal caso, come possa essere precluso al giudice dello Stato il pieno (e completo) esercizio dei propri poteri giurisdizionali.

In ogni caso il Giudice amministrativo ha continuato ad apprestare la propria tutela, limitata al solo profilo risarcitorio. E in tale ambito non sono mancate sentenze di condanna per importi talvolta molto cospicui, a carico della pertinente Federazione, che aveva comminato una sanzione disciplinare illegittima<sup>63</sup>.

Il che ha fatto riemergere tutti i problemi e le contraddittorietà rilevate dopo la sentenza della Corte Costituzionale. Infatti, pur essendo stati dichiarati illegittimi, gli atti della Federazione continuano a produrre i propri effetti, manifestando così un evidente contrasto tra quanto statuito dalla giustizia sportiva e quanto deciso dalla giustizia statale. Non solo, ma la pesante condanna pecuniaria è apparsa a molti un’ingerenza sicuramente più pesante e onerosa per il mondo sportivo rispetto alla semplice tutela annullatoria (che non avrebbe, comunque, pregiudicato il passato).

Quest’ultimo inconveniente (dal punto di vista delle organizzazioni sportive) è risultato per la verità presto ridimensionato da una successiva sentenza del Consiglio di Stato<sup>64</sup>. La quale ha operato un’ennesima ricostruzione dei rapporti tra giustizia sportiva e giustizia statale, giungendo peraltro a conclusioni molto restrittive in ordine al danno risarcibile.

E, così, partendo dal rilievo che *“il rapporto tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa resta riconducibile a un modello progressivo a giurisdizione condizionata, dove coesistono successivi livelli giurisdizionali, susseguentesi in ragione di*

---

<sup>62</sup> E che non siano veri e propri giudici lo si evince anche da recenti sentenze del TAR Lazio che hanno ricordato come non si possa estendere in via analogica ai c.d. “giudici sportivi” quanto previsto dalla l. n. 117/1998. Infatti, *“lo statuto della responsabilità civile dei magistrati non è applicabile, nella specie, per il semplice rilievo che gli organi di giustizia federali non hanno natura giurisdizionale”* (Cfr. TAR Lazio, sez. I-ter, 23 gennaio 2017, n. 1163).

<sup>63</sup> Ci si riferisce, in particolare, a TAR Lazio, sez. III-quater, 9 marzo 2016, n. 3055. In tale occasione, infatti, il T.A.R., ritenendo che nel procedimento sportivo vi sia stato un *“metodo scorretto di acquisizione delle prove”* e un *“indifferenza per principi elementari di diritto processuale”*, ha condannato a titolo di risarcimento del danno la Federazione Italiana di pallavolo in favore dell’atleta sanzionato: *“per le superiori considerazioni il ricorso va accolto e per l’effetto valutata l’illegittimità dei provvedimenti impugnati la Federazione di Pallavolo va condannata al pagamento di euro 208.500,00 a favore della ricorrente Greta Cicolari a titolo di risarcimento del danno”*.

Cfr. anche T.A.R. Lazio, sez. I ter, n. 1163/2017, cit., che ha condannato la competente Federazione all’importo di 100.000, 00 euro, oltre rivalutazione e interessi.

<sup>64</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 22 giugno 2017, n. 3065.

*oggetto e natura, più o meno specialistica, delle competenze dell'organo giudicante*", il Consiglio di Stato ha argomentato che *"la tutela risarcitoria...deve corrispondere, nei limiti della tutela per equivalente, alla ragione oggettiva dell'originario processo sportivo"*. E poiché *"oggetto della tutela accordabile dalla giustizia sportiva...non concerne la pretesa tutela patrimoniale di asseriti ed esulanti interessi economici privati, che si vorrebbero lesi per effetto delle decisioni sportive"*, gli stessi limiti dovrebbero valere per la tutela risarcitoria accordabile dal Giudice amministrativo: la quale, dunque, non potrebbe comprendere, ad esempio, i danni derivanti dall'impatto delle sanzioni disciplinari sui rapporti con i terzi (ad esempio, in tema di sponsorizzazione<sup>65</sup>).

Quest'ultima e assai recente pronuncia -che non ha mancato di sottolineare il valore sociale dello sport e le ragioni dell'intervento pubblico a suo favore<sup>66</sup>- comporta, ovviamente, una drastica riduzione del danno risarcibile (che, si direbbe, non comprenda i danni indiretti derivanti dalle sanzioni disciplinari). E, trattandosi dell'unica forma di tutela riconosciuta al Giudice amministrativo al riguardo, ne consegue che l'indirizzo da ultimo accolto dal Consiglio di Stato -condivisibile o meno che sia- ha riaperto la problematica di una possibile tutela impugnatoria.

Non a caso a distanza di soli pochi mesi il Tar Lazio, come già accennato sin dall'inizio, ha rimesso nuovamente la questione davanti alla Corte Costituzionale<sup>67</sup>. Non senza sottolineare che *"il solo rimedio risarcitorio, anche ove il rimedio ripristinatorio sia ancora oggettivamente esperibile, si risolve, in ultima analisi in una chiara compromissione del diritto di difesa nonché del principio di effettività della tutela giurisdizionale, con violazione dei principi costituzionali posti dagli artt. 24, 103 e 113 Cost."*

In attesa del responso, il quesito che si pone all'interprete è quello di stabilire se vi siano necessità giuridiche, che militino a favore dell'una o dell'altra soluzione. E, più in generale, quale possa essere un criterio attendibile per individuare quel *"ragionevole punto di equilibrio"*, cui si è riferita la sentenza n. 49/2011 della Corte costituzionale, tra esigenze del mondo sportivo e diritto alla tutela giurisdizionale dei soggetti colpiti da una sanzione disciplinare.

---

<sup>65</sup> Cfr. Cons. Stato, sentenza da ultimo citata.

<sup>66</sup> Si legge nella citata sentenza 3065/2017 che *"In coerenza con detto art. 1, comma 2, dello Statuto del CONI, è basilare la considerazione che l'ordinamento sportivo -con gli inerenti pubblici approntamenti e investimenti per strutture e per servizi- dagli albori ha i fondamentali nello sport inteso come attività di ricreazione umana (desport, diporto), quand'anche agonistica o praticata in veste professionale; vale a dire di cura del benessere fisico in termini di salute, di formazione della personalità, di educazione alla cooperazione e alla sana e leale competizione: elementi tutti che ineriscono alla dignità della persona umana (e che dunque oggi rilevano ai sensi dell'art. 2 Cost.) e che originano dalla contrapposizione alla tradizionale fatica lavorativa e alla commercializzazione dello sforzo fisico individuale e che proprio per questo sono elevati a oggetto di pubblica cura e intervento"*.

<sup>67</sup> Per una prima analisi cfr. P. SANDULLI, *In tema di risarcimento del danno derivante da una ingiusta sanzione sportiva: tra vecchie questioni e nuovi profili di costituzionalità*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, fasc. 3, 2017, pp. 103-116.

## 6. Spunti interpretativi di diritto europeo

Al riguardo un valore paradigmatico può rivestire la giurisprudenza della Corte di giustizia. La quale non si è occupata certo di rapporti tra giustizia sportiva e giustizia europea, ma più in generale del rapporto tra diritto sportivo e vincoli derivanti dai Trattati in tema di libertà fondamentali e di diritto della concorrenza.

Del resto, trattandosi di problematiche per così dire trasversali a vari ordinamenti (non solo a quello statale, italiano o di altri Paesi, ma anche a quello europeo) non si può escludere che la “chiave di lettura” possa e debba essere sempre la medesima.

Nonostante, infatti, lo sport sia comparso formalmente nei Trattati solo con Lisbona il 13 settembre 2007, questo non ha impedito che la allora Comunità europea si occupasse delle problematiche dello sport, seppur in via non diretta.

Infatti, la Corte di giustizia dell’Unione europea è stata impegnata fin dagli anni ’70 nelle vicende correlate all’ambito sportivo. Le basi dell’interesse dell’Europa al mondo dello sport nascono proprio dallo stesso tema fondante della Comunità e cioè dall’integrazione economica. Infatti, lo sport è stato ricondotto all’interno dell’art.2 del Trattato CE (ora abrogato e sostituito, nella sostanza, dall’art. 3 del TUE vigente), che nella sua originaria formulazione poneva l’accento sugli aspetti economici del mercato unico. La rilevanza comunitaria dello sport sussisteva, pertanto, nei soli limiti in cui esso rappresentava un’attività economica<sup>68</sup>. In quanto tale, lo sport non poteva, quindi, violare i principi cardine dell’Unione europea, quali il divieto di discriminazione tra i cittadini degli Stati membri a causa della loro nazionalità *ex art. 6*

---

<sup>68</sup> Del resto, da sempre è nota l’importanza economica dello sport. Per fare alcuni esempi si può ricordare come esso rappresentasse il 3% del commercio mondiale e come è stato testimoniato da uno studio durante la Presidenza dell’Austria dell’UE, nel primo semestre del 2006, il fatturato sportivo fu di 407 miliardi di euro, pari al 3,7% del PIL dell’UE. In tal senso si veda J. TOGNON, *Diritto europeo dello sport*, Padova, 2008, p. 7; G. INFANTINO, *Meca-Medina: un passo indietro per il modello sportivo europeo e la specificità dello sport*, in pubblicazioni UEFA, novembre 2006. Non solo. Infatti, in un più recente studio è stato sottolineato come il “valore del business legato allo sport a livello globale oscilla tra i 350 e i 450 miliardi di euro. Questa stima include la costruzione di infrastrutture, il mercato di articoli sportivi, i prodotti in licenza e gli eventi sportivi e tutto l’indotto legato a diritti tv, biglietteria, etc. Nonostante le difficoltà palesate da alcune discipline, il fatturato dell’industria sportiva cresce a un ritmo superiore a quello del Pil nazionale in molti paesi del mondo. Nel 2009 il mercato degli eventi sportivi a livello mondiale (biglietteria e ricavi da media e marketing) è stimabile in circa 45 miliardi di euro, al primo posto assoluto figura il calcio con 19,5 miliardi di euro (43% del totale) seguito dal football Usa (5,8 mld), dal baseball (5,5 mld), dalla formula uno (3 mld) e dal basket (2,7 mld). Il tennis con 1,9 mld di euro figura al 7° posto con una quota pari al 4% del totale, un valore pressochè analogo a quello dell’hockey e pari a circa un decimo rispetto a quello del calcio. Solo in Europa il calcio genera circa 16 mld di euro con i campionati delle cinque leghe più importanti (Inghilterra, Germania, Francia, Italia e Spagna) che insieme spiegano il 50% del totale” cfr. studio di Kearney A.T., edito su Focus, settimanale del Servizio Studi BNL, n. 16, 7 maggio 2013, a cura di G. Ajassa-S. Ambrosetti.

Per fare un esempio concreto di un grande evento sportivo, al di fuori degli eventi calcistici, si può ricordare come gli ultimi internazionali di tennis (Roma 2016) abbiano avuto un valore pari a 30 milioni di ricavi e 67 milioni di indotti (fonte dei dati il Sole 24 ore).

TUE o la libera circolazione dei lavoratori nei Paesi dell'Unione *ex art.* 48, ora art. 45 TFUE, e la libera prestazione dei servizi *ex art.* 59, ora art. 56 TFUE.

Le istituzioni comunitarie, dunque, hanno potuto analizzare lo sport attraverso le norme del diritto comune del mercato interno. Tutto ciò che non poteva essere disciplinato dall'art. 2 TCE, venne così considerato una caratteristica specifica dello sport, portando a ritenere che vi potesse essere l'incompetenza del diritto comunitario nelle decisioni aventi carattere "*puramente sportivo*"<sup>69</sup>. Vi era, dunque, da una parte il riconoscimento di una competenza c.d. economica in materia di sport, ma dall'altro lato, come si è già visto per l'ordinamento nazionale italiano, vi era da tener presente il principio di autonomia che le Federazioni hanno da sempre rivendicato. Tuttavia non era semplice tracciare i limiti<sup>70</sup> di questa c.d. *sporting exception*, che ha costantemente fatto da sfondo e da filo conduttore non solo negli atti delle istituzioni, ma anche nelle sentenze della Corte di giustizia.

Infatti, nelle sentenze più risalenti (*Walrave*<sup>71</sup> e *Donà*<sup>72</sup>) l'applicabilità delle regole dei Trattati (a cominciare dalla libera circolazione dei lavoratori, in relazione al requisito di nazionalità di atleti e allenatori) è dipesa dalla qualificazione della attività in termini economici o meno. O meglio un'attività di per sé di rilievo economico (quale il rapporto di lavoro subordinato) poteva essere derubricata ad attività non economica per le peculiarità tipiche del mondo sportivo.

In tale contesto -e sia pure con un linguaggio non sempre univoco- la qualificazione in termini economici/non economici costituiva il discrimen, tipico più di un rapporto inclusione-esenzione, piuttosto che di un rapporto regola-eccezione. L'attività che per esigenze proprie di carattere puramente sportivo poteva in definitiva essere qualificata come non economica risultava per tale ragione esclusa dall'ambito di applicazione dei principi e dei precetti dei Trattati.

È con la sentenza *Bosman*<sup>73</sup> che (semplificando al massimo e con ampio margine di approssimazione) l'alternativa attività economica/attività non economica (in ragione delle esigenze propriamente sportive)

---

<sup>69</sup> L. COLANTUONI, *Diritto sportivo*, Torino, 2009, p. 11; M. COLUCCI, *L'autonomia e la specificità dello sport nell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto ed economia dello sport*, vol. II, fasc. 2, 2006, p. 16; J. TOGNON, *op. cit.*, loc. cit., p. 17; V. VIGORITI, *Diritto Comunitario e sport: applicabilità, sporting exception, trasferimenti e nazionalità*, in *Contratto e Impresa/Europa*, n.2/2001, pp. 624 ss.; J. ZYLBERSTEIN, *La specificità dello sport nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, vol. IV, fasc.1, 2008, p. 62.

<sup>70</sup> R.C.R. SIEKMANN, *Introduction to International and European Sports Law*, Rotterdam, 2012, p. 68: "The classical and still ever current central (legal) question in the debate on the position of sport in the European Union is whether sport is "special", whether it deserves specific treatment under European Law and to what extent and why."; nello stesso senso R. PARRISH-S. MIETTINEN, *The sporting exemption in European Union Law*, The Hague, 2008.

<sup>71</sup> Corte di giustizia, 12 dicembre 1974, *B. N. O. Walrave E L. J. N. Koch C. Association Union Cycliste Internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie, Federacion Espanola Ciclismo*, causa 36/74, in Raccolta, p.1405.

<sup>72</sup> Corte di giustizia, 14 luglio 1976, *Donà C. Mantero*, causa 13/76, in Raccolta, p. 1334.

<sup>73</sup> Corte di giustizia, 15 dicembre 1995, C-415/93, in Raccolta, p. I-5040.

viene superata. Se l'attività ha carattere economico, tale rimane senza alcuna preclusione all'applicazione della pertinente disciplina dei Trattati.

È in questo contesto, dunque, che le restrizioni relative al tesseramento di atleti stranieri non potevano che essere considerate discriminatorie (discriminazione in relazione alla cittadinanza) e come tali in contrasto con la disciplina della libera circolazione dei lavoratori. Con le conseguenze, poi, che ne sono derivate e che hanno provocato un vero e proprio terremoto nel mondo del calcio e dello sport in generale.

L'impostazione sistematica e gli spunti ricostruttivi della sentenza *Bosman* hanno avuto peraltro una rilevanza che trascende il caso di specie. Ad esempio, là dove la decisione (punto 106) non ha escluso la legittimità di una norma che, in relazione alla funzione sociale e alla specificità dell'attività sportiva, avesse come obiettivo l'incentivazione dell'ingaggio e la formazione di giovani atleti.

La sentenza *Bosman* è così nota ai più come la sentenza che rivoluzionò il calcio, tuttavia, la sentenza che rivoluzionò i rapporti tra diritto dell'Unione europea e lo sport fu il caso c.d. *Meca-Medina*, dove la Corte ha introdotto un sottile, ma importante distinguo fra il contenuto tecnico della norma e l'obiettivo che la stessa si prefigge, dando rilevanza anche alle caratteristiche del soggetto da cui promana. Da ciò discende che, per escludere l'applicazione dei principi comunitari alla norma sportiva, è necessario che la stessa sia valutata attentamente per verificarne comunque la compatibilità con i principi comunitari.

La Corte ha così precisato che la compatibilità di una disciplina con le norme comunitarie in materia di concorrenza non può essere stabilita in astratto<sup>74</sup>, poiché non ogni accordo tra imprese o ogni decisione di un'associazione di imprese, che restringa la libertà d'azione delle parti o di una di esse, ricade sotto il

---

<sup>74</sup> Sentenza 15 settembre 1998, cause riunite T-374/95, T-375/94, T-384/94 e T-388/94, *European Night Services* e altri c. Commissione, punto 136; v. anche sentenza 17 novembre 1987, cause 142/84 e 156/84, *BAT* e *Reynolds* c. Commissione, Raccolta, 4487, punto 38 e sentenza 18 settembre 2001, T-112/99, *Métropole Télévision* c. Commissione, Raccolta, II-2459, punto 76.

divieto sancito dall'art. 81, par. 1 CE. Richiamando i noti principi<sup>75</sup> della sentenza *Wouters*<sup>76</sup>, la Corte ha statuito che deve essere effettuata un'analisi c.d. caso per caso, tenendo conto del <contesto globale> in cui la decisione dell'associazione d'impresе in questione è stata adottata o dispiega i suoi effetti e, più in particolare, tenendo conto degli obiettivi che si prefigge. Infine deve anche essere verificato, in caso di effetti restrittivi della concorrenza, se quest'ultimi siano conformi agli obiettivi e ad essi proporzionati<sup>77</sup>. Per sottrarsi, dunque, al divieto sancito dall'art. 81, par. 1 CE, le restrizioni devono limitarsi a quanto necessario per assicurare il corretto svolgimento della competizione sportiva, come è stato giudicato in quel caso di specie. Infatti, le norme anti-doping oggetto di ricorso, a giudizio della Corte, non andavano al di là di quanto necessario per assicurare lo svolgimento e il corretto funzionamento delle competizioni sportive e le stesse sanzioni impugnate non erano sproporzionate all'obiettivo<sup>78</sup>.

L'importanza di tale sentenza deriva dal fatto che, per la prima volta, l'Unione europea è giunta alla conclusione che le regole puramente sportive, al pari delle regole economiche, sono soggette al diritto antitrust dell'Unione europea e possono considerarsi ad esso compatibili solo se conformi agli artt. 81 e 82, ora artt. 101 e 102 TFUE.

Non esistono più, dunque, norme puramente sportive. Ogni norma deve così essere vagliata alla luce del diritto dell'Unione europea, esattamente come le norme di qualsiasi altro settore.

Le sentenze successive hanno sviluppato tali concetti. E si ricorda in particolare la sentenza *Bernard*, che ha giudicato compatibile col diritto di libera circolazione una misura, pur restrittiva, che tuttavia perseguiva uno scopo legittimo, in quanto giustificata da motivi imperativi di interesse generale.

---

<sup>75</sup> Il metodo *Wouters* o il c.d. *Wouters test*, infatti, si traduce in un approccio metodologico che si articola in quattro fasi:

- a) se l'associazione sportiva che ha adottato la regola contestata può considerarsi un'impresa o un'associazione di imprese ai sensi degli artt. 101 o 102 TFUE: a tale riguardo, occorre che l'associazione sportiva svolga essa stessa un'attività economica oppure che i membri dell'associazione sportiva siano imprese che svolgono un'attività economica;
- b) in caso di risposta affermativa, si tratta di verificare se la regola contestata restringe la concorrenza ai sensi dell'art. 101, n. 1 TFUE oppure costituisce un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 102 TFUE. A tale scopo occorre: i) tenere conto del contesto generale in cui la regola è stata adottata o dispiega i suoi effetti, nonché dei suoi obiettivi; ii) verificare se gli effetti restrittivi della concorrenza sono inerenti al perseguimento di tali obiettivi ad essi proporzionati;
- c) in caso di risposta negativa, si dovrà verificare se la regola in questione è in grado di determinare un pregiudizio al commercio tra Stati membri;
- d) in caso di risposta positiva, infine, si dovrà verificare l'eventuale sussistenza delle quattro condizioni previste dall'art. 101, n. 3 TFUE.

<sup>76</sup> Corte di giustizia, 19 febbraio 2002, causa C-309/99, *Wouters*, in Raccolta, p. I-1577,

<sup>77</sup> Cfr. punto 42 della sentenza della Corte di giustizia, 18 luglio 2006, C-519/04P.

<sup>78</sup> M. COLUCCI, *L'autonomia e la specificità dello sport nell'Unione europea*, in *Riv. Dir. Ec. sport*, fasc. 2, 2006, p. 31.

Viene così dato rilievo ad una categoria (motivi imperativi di interesse generale), che per il Trattato può costituire una legittima eccezione all'applicazione (per altro verso inderogabile) dei precetti delle libertà fondamentali.

Sicché il diritto sportivo entra nell'ambito di applicazione del diritto europeo non solo come attività assoggettata ai relativi principi e precetti generali, ma anche come attività che può essere ricompresa nelle relative eccezioni. E tali eccezioni (il costituire motivo imperativo di interesse generale) scaturisce ancora una volta, più che da caratteristiche intrinseche dell'attività sportiva (e della sua disciplina), dal riconoscimento del ruolo sociale dello sport, ad opera del medesimo diritto europeo (*ex art. 165 TFUE*, nel frattempo entrato in vigore).

Tuttavia non basta che la misura derogatoria sia espressione di motivi imperativi di interesse generale. È necessario altresì che sia idonea allo scopo e che non ecceda quanto necessario per perseguirlo.

Viene così in rilievo il principio di proporzionalità (idoneità e necessità sono due dei criteri in cui si articola detto principio). E il principio di proporzionalità viene in questo caso applicato non già sul versante della regola (osservanza delle libertà fondamentali), sibbene sul versante dell'eccezione (che, per poter derogare a dette libertà, deve presentare tutte le caratteristiche testè richiamate).

La giurisprudenza ulteriore ha confermato più volte detta impostazione, anche con riferimento alle possibili deroghe alla disciplina della libera concorrenza (sentenza c.d. *decoder greco*)<sup>79</sup> e persino al diritto di proprietà (controversie promosse da FIFA e UEFA)<sup>80</sup>. E, sebbene la Corte risulti ferma nel ritenere (e ribadire) che la compatibilità con il trattato di una regola derogatoria del diritto sportivo debba essere valutata “caso per caso” e senza categorie prestabilite, è chiaro che risulta ormai elaborato un “*iter*” logico costante, che consente di operare detta valutazione, sulla base di parametri di riferimento ben definiti.

## 7. Cenni ricostruttivi e ipotesi di soluzione

L'impostazione seguita dalla Corte di giustizia è applicabile anche al nostro sistema? E, in caso di risposta positiva, quali implicazioni potrebbe portare sul problema nuovamente sottoposto alla nostra Corte costituzionale?

Prima di rispondere a detti quesiti val la pena di ricordare che la nuova questione di legittimità costituzionale, proposta dal TAR Lazio e da cui prendono le mosse le presenti note, riguarda solo le

---

<sup>79</sup> In data 4 ottobre 2011 la Corte di giustizia si è pronunciata sulle cause riunite C-403/08 e C-429/08 sulla questione pregiudiziale sottoposta dalla High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Regno Unito) nonché dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Regno Unito), con decisioni 11 e 28 luglio 2008.

<sup>80</sup> Corte di giustizia, sez. III, 18 luglio 2013, causa C-201/11 - Pres. R. Silva de Lapuerta - Rel. J. Malenovsky - *UEFA c. Commissione*. Sia consentito un richiamo a G. GRECO, *Il valore sociale dello sport: un nuovo limite alla c.d. specificità?*, in *GDA*, n. 8/9, 2014, pp. 815 ss.

posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale (diritti soggettivi e interessi legittimi). Tale ovvia premessa scaturisce dal medesimo art. 1, c. 2, della legge 280/2003 e risulta presupposta anche dalla sentenza n. 49 del 2011 della Corte costituzionale, che peraltro ha rimesso al Giudice del merito l'individuazione in concreto della sussistenza o meno di una situazione giuridica soggettiva di tal fatta: il che, in mancanza di criteri predefiniti (applicabili alla specifica tematica delle controversie sportive), lascia in definitiva indeterminato l'ambito oggettivo della stessa questione di legittimità costituzionale (ad esempio, riguarda tutte le sanzioni disciplinari, ovvero solo quelle coinvolgenti lo "status" del singolo destinatario?).

Viceversa il tema merita di essere approfondito, perché logicamente prioritario, anche ai fini della distinzione tra controversie sportive meramente tecniche (che l'ordinanza di remissione ha escluso dalla questione di legittimità costituzionale) e controversie attinenti alle sanzioni disciplinari. E al riguardo risulta a mio modo di vedere determinante la qualificazione delle sanzioni disciplinari, comminate dagli organi sportivi, in termini di veri e propri provvedimenti amministrativi<sup>81</sup>.

Del che non ha mai dubitato il Giudice amministrativo<sup>82</sup>, nonostante che lo Statuto del C.O.N.I. statuisca che *“la valenza pubblicistica dell'attività [delle Federazioni sportive nazionali] non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse”*<sup>83</sup>. Infatti, quest'ultima qualificazione normativa -di rango comunque regolamentare e come tale eventualmente disapplicabile- non impedisce affatto al Giudice amministrativo di giungere a conclusioni opposte<sup>84</sup>.

Indipendentemente, comunque, dal problema più generale della natura degli atti posti in essere dalle Federazioni in qualità di organi del C.O.N.I., nel caso delle sanzioni disciplinari vengono in rilievo le decisioni degli organi di giustizia sportiva (endofederale ed esofederale), che tali sanzioni comminano. E a dette decisioni ben può essere riconosciuta valenza di atti amministrativi<sup>85</sup>, perché costituiscono *“l'epilogo di procedimenti amministrativi (seppure in forma giustiziale)”*<sup>86</sup>, hanno sicuro carattere autoritativo e sono emesse da “giudici”, che fanno capo, con un sistema a forma piramidale, ad un organo di giustizia del C.O.N.I., che a sua volta è, come già sottolineato, un tipico ente pubblico (amministrativo e non economico).

Del resto la valenza di atti amministrativi risulta implicitamente, ma del tutto chiaramente, riconosciuta anche dalla più volte citata sentenza n. 49/2011 della Corte costituzionale.

---

<sup>81</sup> Cfr. Ordinanza del T.A.R. Lazio 11 ottobre 2017, n. 10.171 di nuova remissione alla Corte costituzionale, già più volte citata.

<sup>82</sup> Cfr., ad esempio, Consiglio di Stato, sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025.

<sup>83</sup> Cfr. art. 1 bis dello Statuto adottato dal Consiglio Nazionale dell'11 giugno 2014.

<sup>84</sup> Cfr., tra le tante, T.A.R. Lazio, sez. I ter, sentenza 10 novembre 2016, n. 1146 e 23 gennaio 2017, n. 1163, cit.

<sup>85</sup> Cfr., tra le tante, T.A.R. Lazio, sez. III ter 14 aprile 2016, n. 4391 e T.A.R. Lazio, sez. I, 23 gennaio 2017, n. 1163, cit.

<sup>86</sup> T.A.R. Lazio, sez. I ter 18 gennaio 2017, n. 869.

Ma se, come si è visto, si tratta di atti amministrativi (vuoi perché “*i provvedimenti disciplinari federali costituiscono esplicitazione di attività amministrativa*”, vuoi perché “*gli atti posti in essere dalle Federazioni in qualità di organi del C.O.N.I., e da quest’ultimo ente, sono esplicitazione di pubblici poteri*”<sup>87</sup>), non si può correlativamente dubitare che la posizione del relativo destinatario sia di interesse legittimo. Come sempre avviene nel rapporto che si crea tra l’esercizio del potere amministrativo e il cittadino, che subisce o si avvantaggia dei relativi effetti.

E, infatti, l’esercizio del potere amministrativo deve pur sempre osservare parametri di legittimità, che nella specie sono costituiti non solo dalla disciplina dettata dallo stesso ordinamento sportivo, ma anche dai principi generali (nazionali e non) dell’azione amministrativa (art. 1, legge 241/1990). E, trattandosi di attività giustiziale, varranno anche i canoni propri del giusto processo (ad esempio, in ordine alle modalità corrette di acquisizione delle prove<sup>88</sup>).

Rispetto all’osservanza di dette regole, limiti e parametri normativi, il soggetto che subisce gli effetti dell’azione amministrativa ben potrà vantare una situazione di pretesa, che è tipica dell’interesse legittimo, almeno nel nostro ordinamento. Con l’ulteriore implicazione che, trattandosi, appunto di interesse legittimo, non si può dubitare della rilevanza di tale situazione (della situazione giuridica soggettiva vantata da chi subisca una sanzione disciplinare) per l’ordinamento statale.

Dunque il *discrimen* tra questioni rilevanti o meno per l’ordinamento generale passa -almeno in questo caso e a parte le ipotesi di possibili diritti soggettivi- attraverso la qualificazione dell’attività degli organi sportivi. E ciò consente anche di chiarire perché, almeno in linea di prima approssimazione, le controversie meramente tecniche non sono rilevanti per l’ordinamento generale: perché, a differenza di quelle disciplinari, non coinvolgerebbero l’esercizio di pubblici poteri, né pertanto registrerebbero la presenza di atti amministrativi (anche se la questione non pare così scontata e meriterebbe adeguato approfondimento).

In ogni caso, la qualificazione delle sanzioni disciplinari in termini di atti amministrativi comporta *tout court* l’inquadrabilità delle relative controversie nell’ambito di applicazione degli artt. 103 e 113 della Costituzione. E siccome l’ordinanza di remissione ha avuto cura di incentrare la questione di legittimità costituzionale soprattutto con riferimento a tali articoli, questa volta la Corte non dovrebbe poter astenersi da una specifica presa di posizione al riguardo.

---

<sup>87</sup> Cfr. Ordinanza del T.A.R. Lazio 11 ottobre 2017, n. 10.171 di nuova remissione alla Corte costituzionale, già più volte citata.

<sup>88</sup> Si ricorda che proprio per la violazione di detto canone il T.A.R. Lazio (sez. III *quater*, sentenza n. 3053/2016, cit.) ha condannato la Federazione di Pallavolo ad un cospicuo risarcimento del danno a favore di un atleta, che aveva ingiustamente subito la sanzione disciplinare.

Resta da stabilire se, nonostante l'inequivoco tenore dell'art. 113 (soprattutto del secondo comma: “*la tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti*”), gli atti amministrativi che comminano sanzioni disciplinari nell'ambito sportivo possano sottrarsi in tutto o in parte al relativo precetto. E ciò in ragione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e del sistema di giustizia sportiva, che l'art. 2, comma 1, lett. b), della legge 280/2003 ha inteso preservare.

E qui torna utile l'insegnamento della Corte di giustizia. La quale, come si è visto, ammette che il diritto sportivo possa costituire (per il valore sociale, che esso presenta) un'eccezione all'applicazione di precetti generali (anche di fonte super primaria), ma solo nei limiti della proporzionalità: e cioè solo nei limiti in cui tale eccezione possa dirsi idonea allo scopo e strettamente necessaria per il funzionamento stesso del sistema sportivo.

Tale impostazione pare pertinente anche nel nostro caso. Infatti il principio di proporzionalità è sicuramente un canone di valutazione della legittimità della legge<sup>89</sup> e inoltre è un principio guida applicato (consapevolmente o meno) dal nostro legislatore, anche con riferimento alle ricadute sul mondo sportivo di discipline più generali (si pensi alle leggi penali e alla loro attenuata applicazione all'attività sportiva, ad esempio in materia di arti marziali; si pensi alla disciplina fiscale e al regime differenziato accordato all'attività sportiva non professionale, così come ai servizi sociali in genere).

Si potrebbe peraltro obiettare che l'art. 113 Cost. -a differenza della disciplina europea che consente deroghe per motivi imperativi di interesse generale- detta un precetto inderogabile, non suscettibile di eccezione alcuna (proporzionale o meno che sia). Ma pare ragionevole considerare che, una volta riconosciuta (anche a livello costituzionale) la sussistenza e l'autonomia dell'ordinamento sportivo<sup>90</sup>, sarebbe illogico imporgli una disciplina, ove questa intaccasse il suo nucleo fondamentale (e, così, la possibilità di funzionamento del sistema sportivo, in modo tale da poter assolvere alla sua missione)<sup>91</sup>.

Ma, anche ammesso che il precetto dell'art. 113 Cost. possa subire una attenuazione per le esigenze proprie del diritto sportivo (in considerazione degli interessi pubblici coinvolti, della sua specificità e del rilievo sociale che esso presenta), è chiaro che ogni limitazione potrebbe essere giustificata solo nei limiti dello stretto necessario a salvaguardare le necessità di interesse generale, di cui si è detto. In altri termini si deve trattare di una limitazione idonea allo scopo e che non ecceda quanto necessario per perseguirlo.

---

<sup>89</sup> Cfr. M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in Atti del Convegno Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, in data 24-26 ottobre 2013, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). In giurisprudenza, cfr., per tutte, Corte Costituzionale, 24 giugno 2010, n. 227.

<sup>90</sup> Cfr. Corte cost. n. 49/2011, cit., punto 4.1.

<sup>91</sup> La medesima logica si rinviene in altri istituti. E così, ad esempio, gli interventi sostitutivi della Presidenza del Consiglio, pur previsti dalla legge di riordino a carico del Presidente e della Giunta del CONI, siano subordinati a gravi e persistenti inosservanze degli obblighi di legge o a gravi deficienze “*tali da compromettere il normale funzionamento dell'ente, ovvero per impossibilità di funzionamento degli organi dell'ente*” (art. 13, comma 1, legge 142/1999, cit.).

Applicando tali criteri, le esigenze specifiche del diritto sportivo paiono essere sufficientemente soddisfatte dalla pregiudizialità sportiva, che consente di ottenere giustizia da parte di organi tecnicamente competenti e in tempi rapidi, compatibili con le esigenze, appunto del mondo sportivo. Il che significa, tra l'altro, che il giudizio di annullamento delle decisioni del "Giudice" sportivo sarà il più delle volte inutile, perchè potrebbe sopraggiungere quando la situazione è diventata irreversibile (ad esempio, la sanzione contestata ha ormai esaurito i propri effetti): in tali casi non resta che la tutela risarcitoria e, se fosse stato promosso un giudizio di annullamento, si verterebbe in un'ipotesi di cui all'art. 34, comma 3 c.p.a.<sup>92</sup>

Ma ove così non fosse (ad esempio si discute di una sanzione disciplinare pluriennale e il giudizio di annullamento potrebbe servire, se non altro, a non perpetuare gli effetti di una decisione illegittima<sup>93</sup>), davvero non si vede quali possano essere gli interessi sportivi che si contrappongano alla pronuncia di annullamento. Non certo la specificità del diritto sportivo, che può consistere nell'esigenza di garantire il funzionamento dei calendari e delle attività sportive e non già nell'esigenza di immunità di una decisione rivelatasi illegittima.

La riserva (e il vincolo) di giustizia sportiva viene comunemente correlata alla "*necessità funzionale di sopravvivenza dello stesso ordinamento e con l'esigenza di affidare ad organi con competenze specifiche e tecniche la risoluzione delle controversie allo scopo di ottenere in tempi brevi le decisioni, garantendo, al contempo, al mondo dello sport un'autonomia e una indipendenza*"<sup>94</sup>. Ma, a parte quest'ultimo aspetto -che non può costituire una aprioristica limitazione della giurisdizione statale-, non si vede come l'intervento del Giudice amministrativo possa pregiudicare dette esigenze.

La "necessità di sopravvivenza" e la rapidità delle decisioni sono garantite dalla pregiudizialità sportiva, che consente comunque (con l'intervento dei "giudici" sportivi) il costante funzionamento del sistema ed evita ogni traumatica paralisi dello stesso. La salvaguardia della competenza tecnica degli organi decisionali è a sua volta garantita dai limiti del sindacato del Giudice amministrativo in ordine alla discrezionalità tecnica. L'autonomia (ma non certo l'indipendenza) è infine garantita nei limiti della legittimità delle decisioni degli organi di giustizia sportiva: trattandosi, infatti, di un ordinamento

---

<sup>92</sup> Che com'è noto, statuisce che "*3. Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori*".

<sup>93</sup> Cfr. ad esempio i fatti posti a base del nuovo rinvio in Corte Costituzionale. La vicenda, infatti, nasce da un'impugnazione della sanzione di inibizione per tre anni disposta in via definitiva dal Collegio di Garanzia con la decisione n. 14 del 14 febbraio 2017.

<sup>94</sup> Così L. COLANTUONI, *op. cit.*, loc. cit., pp. 518-519. Sul vincolo di giustizia sportiva, cfr. da ultimo P. SANDULLI, *Ancora qualche riflessione sull'autonomia della giustizia sportiva e sul vincolo di giustizia*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, fasc. 2, 2017, pp. 23-29.

“autonomo”, ma non separato né indipendente, lo stesso non può certo dirsi *legibus solutus*, quanto meno in relazione a situazioni giuridiche soggettive rilevanti e tutelate nell’ordinamento dello Stato.

Nè pare condivisibile l’obiezione che il giudizio di annullamento “*costituirebbe...una forma d’intromissione non armonica rispetto all’affermato intendimento di tutelare l’ordinamento sportivo*”<sup>95</sup>. Infatti, se in tal modo si intendesse preservare gli organi sportivi dall’eventuale discredito che deriverebbe da una sentenza di annullamento, è agevole opporre che non si tratterebbe certo di compromissione di valori fondamentali (correlati, per usare la terminologia europea, a motivi imperativi di interesse generale), né attinenti solo al mondo sportivo. Inoltre tale discredito -ove realmente esistente- si realizzerebbe anche nel caso di una condanna risarcitoria per equivalente: la quale presuppone un accertamento dell’illegittimità della sanzione disciplinare<sup>96</sup>.

E in effetti, qualora oggi l’organo di ultimo grado della giustizia sportiva si trovi a confermare una sanzione disciplinare e questa può comunque essere a sua volta impugnata davanti al g.a. anche se solo per fini risarcitori, ciò può comportare che il giudice togato possa conoscere dell’atto disciplinare sebbene in via incidentale e, nel caso in cui lo ritenga contrario all’ordinamento statale, procederà all’accertamento del danno e alla condanna al suo risarcimento. Tale assetto comporta che sussistano contestualmente la sanzione e il riconoscimento della sua illegittimità, presupposto indispensabile e necessario del risarcimento del danno<sup>97</sup>. I poteri accertativi del g.a. sulla sanzione, nonostante il loro attuale contenimento, in realtà, non impediscono che si possa realizzare una evidente conflittualità tra la valutazione resa dalla giustizia sportiva e quella resa dal giudice togato, ma oggi tale conflittualità pare fine a se stessa ed, anzi, è talvolta penalizzante per lo sportivo/cittadino.

E ciò indipendentemente dalla considerazione che il ricorso per l’annullamento è finalizzato a rimuovere la fonte del danno e pertanto è lo strumento principe per la tutela delle posizioni incise da atti illegittimi<sup>98</sup>, perché con i suoi effetti ripristinatori (salvo il limite del *factum infectum fieri nequit*) è idoneo a fornire piena

---

<sup>95</sup> Così Corte Cost. n. 49/2011, punto 4.5. Analoga considerazione si rinviene nella già citata sentenza del Consiglio di Stato (n. 3065/2017), che ha osservato che l’alternativa alla consueta tutela demolitoria “*poggia sulla volontà legislativa di non frustrare, all’atto pratico, l’autonomia dell’ordinamento sportivo, come invece accadrebbe se si consentisse, alla fine, a un giudice “esterno” di sindacare il merito dei provvedimenti ivi adottati*”

<sup>96</sup> Infatti, “*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*” (Così Corte Cost. n. 49/2011, cit., che richiama quanto affermato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 5782/2008, pur essa citata).

E più esplicitamente, “*a tal fine [del risarcimento del danno: n.d.r.] il Giudice amministrativo può indubbiamente pronunciarsi sui provvedimenti di giustizia sportiva, senza annullarli, ma eventualmente dichiarandone l’illegittimità incidenter tantum*” (T.A.R. Lazio, sez. I ter 18 gennaio 2017, n. 869, cit.

<sup>97</sup> Tale circostanza si è da ultimo verificata con la pronuncia del Tar Lazio del 9 marzo 2016, che ha condannato a titolo di risarcimento del danno la FIPAV.

<sup>98</sup> Cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 23 marzo 2011, n. 3.

satisfattoria alla situazione lesa. Sicché, tutte le volte che permanga l'interesse all'annullamento dell'atto, tale strumento risulta imprescindibile, anche in un'ottica di effettività della tutela ex art. 24 della Costituzione.

Il che vale a maggior ragione, ove dovesse consolidarsi l'indirizzo restrittivo in ordine all'ambito del danno risarcibile da parte del Giudice amministrativo<sup>99</sup> Perché in tal caso l'unica effettiva forma di tutela non potrebbe essere che il giudizio di annullamento (che, a sua volta, potrebbe consentire un risarcimento del danno di più ampio spettro).

In conclusione, nei casi sopra richiamati – ed in particolare nel nuovo caso sottoposto al vaglio della Consulta – non sussistono valide ragioni per circoscrivere la tutela del Giudice amministrativo alla sola misura del risarcimento per equivalente. Anzi, l'applicazione del principio di proporzionalità, che, come si è visto, pare regolare i rapporti tra ordinamenti, sia a livello europeo che a livello nazionale, induce a ritenere che il precetto costituzionale debba operare pienamente (una volta garantita la pregiudizialità sportiva), con tutte le conseguenti implicazioni in ordine alla disciplina legislativa con esso contrastante.

---

<sup>99</sup> Ci si riferisce, ovviamente, alla già citata sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 3065/2017.