

**GIUSTIZIA TECNICA E DISCIPLINARE NELL'ALVEO DELLA
GIURISDIZIONE ESCLUSIVA DEL GIUDICE SPORTIVO:
ARMONIE E DISARMONIE TRA ORDINAMENTI SPORTIVO E
STATALE**

di *Stefano Venturi**

SOMMARIO: 1. Il riconoscimento legislativo dell'autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo – 2. La giurisdizione esclusiva del giudice sportivo in tema di giustizia tecnica e disciplinare – 3. L'omissione delle discipline associate dall'ambito di tutela e correttivi interpretativi – 4. Raccordo tra giurisdizione sportiva e statale e pregiudiziale sportiva – Bibliografia

1. Il riconoscimento legislativo dell'autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo

La dottrina moderna¹ ha concepito il concetto di ordinamento come sinonimo di diritto oggettivo, anche se la teoria generale del diritto ha elaborato almeno due diverse impostazioni di questo concetto e precisamente un'impostazione istituzionalistica, secondo la quale l'ordinamento si pone come un corpo sociale giuridicamente organizzato ed un'impostazione normativistica, secondo la quale l'ordinamento si basa su di un complesso di norme giuridiche positive.

La scienza giuridica ha poi raffinato queste impostazioni amalgamandole nella più complessa visione di un corpo sociale giuridicamente organizzato in quanto governato da un complesso di norme giuridiche. Questa impostazione nasce dalla considerazione che un gruppo sociale non può esistere senza delle regole di comportamento e a sua volta un complesso di norme non ha ragione di esistere se non in correlazione ad un gruppo sociale. Ne consegue che l'ordinamento giuridico

* Professore a contratto in *Economia e Legislazione applicata alle Scienze Motorie*, Facoltà di Scienze Motorie presso l'Università degli Studi di Verona.

¹ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, 2011. L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, 5. P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 1995, 81. F. CALASSO, *Medioevo del diritto*, Milano, 1954, 345.

presuppone tre elementi costitutivi e precisamente un gruppo sociale, un complesso di norme che lo regola ed una sua organizzazione.

Nei primi decenni del millenovecento si riteneva che l'ordinamento giuridico coincidesse con lo Stato, ossia che si potesse ipotizzare un unico concetto di ordinamento giuridico rilevando che solo lo Stato fosse depositario dell'uso della forza, che costituisce l'effettività del potere. Infatti uno Stato non si potrebbe definire tale se non avesse la capacità di determinare le condizioni alle quali, le altre organizzazioni possano esistere ed i modi attraverso cui queste possano operare. Il principio è quello secondo il quale è solo l'effettività che fonda il potere di uno Stato e quindi di un ordinamento giuridico sovrano.²

Più recentemente ha preso vigore la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici,³ in quanto è stato riconosciuto che oltre all'ordinamento giuridico statale esistono altri ordinamenti giuridici sovrani come ad esempio l'ordinamento giuridico internazionale e l'ordinamento giuridico canonico.

Sul punto, Santi Romano, ha rilevato altresì che l'ordinamento giuridico statale è una specie del *genus* più ampio del concetto generale di ordinamento giuridico. Naturalmente nella sfera territoriale di vigenza dell'ordinamento giuridico statale, l'istituzione statale possiede il più alto grado di effettività di potere, ma nulla toglie che possano coesistere al suo interno altri gruppi sociali organizzati e disciplinati da una propria normativa. Da questa impostazione si evince una relativizzazione dei valori giuridici, ovvero una volontà di affermare che nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale possano coesistere altri ordinamenti giuridici nei quali una condotta umana possa essere diversamente valutata in base ad una diversa valorizzazione del comportamento tenuto. In altre parole si può ipotizzare la sussistenza di un ordinamento nel quale siano vigenti delle norme che disciplinino dei comportamenti umani in base a delle regole di condotta che si ritengono necessarie per il raggiungimento di un valore sociale. L'aver riconosciuto l'esistenza di altri ordinamenti giuridici non significa tuttavia aver sminuito l'ordinamento giuridico statale, che rimane pur sempre l'ordinamento sovrano ed originario, ossia quello che trova in se stesso le ragioni della propria vigenza.

Nell'ambito della tematica della pluralità degli ordinamenti giuridici, si può affermare che anche il fenomeno sportivo ha dato vita ad un vero e proprio ordinamento giuridico, in quanto in esso sono rinvenibili i caratteri tipici del concetto di ordinamento giuridico ossia una pluralità di soggetti, una organizzazione ed un complesso di norme che devono essere osservate dai soggetti giuridici.

Il mondo dello sport è infatti popolato da una pluralità di soggetti costituiti sia da persone fisiche sia da persone giuridiche tra i quali gli atleti, i tecnici, gli arbitri, le associazioni sportive, le Federazioni sportive nazionali e tanti altri. Tutti questi soggetti sono inseriti nell'ambito di una complessa organizzazione sportiva che fa capo al CONI che determina le regole per l'organizzazione delle Federazioni sportive nazionali, per la gestione delle attività sportive, per le manifestazioni sportive

² S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1966.

³ F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti giuridici*, Milano 1985.

agonistiche e non agonistiche, per i finanziamenti e per tante altre attività che caratterizzano il mondo dello sport. L'insieme dei soggetti che compongono il mondo dello sport è poi tenuto ad osservare una pluralità di norme sostanziali che vanno dal rispetto delle regole della disciplina sportiva di riferimento, alle regole di rispetto dei valori umani, quali la lealtà e la probità.⁴ Queste norme di condotta assumono una vera e propria connotazione giuridica, in quanto la loro inosservanza comporta l'applicazione di una sanzione disciplinare a carico del soggetto colpevole, la cui intensità sarà commisurata alla gravità dell'infrazione commessa.

Da quanto sinteticamente delineato si evince che il mondo dello sport può essere concepito come un ordinamento giuridico, in quanto ne fanno parte una pluralità di soggetti giuridici organizzati e tenuti ad osservare un complesso di norme giuridiche. Si potrebbe quasi ipotizzare che si tratti di un ordinamento originario in quanto autodetermina le norme che ne costituiscono il fondamento senza interferenze esterne.⁵ Giannini⁶ sottolineava che l'ordinamento giuridico sportivo fosse superstatale, anche se comunque distinto da quello internazionale. Da questo punto di vista possiamo rilevare che l'ordinamento giuridico sportivo è molto simile a quello canonico, in quanto si applica a soggetti a prescindere dalla loro collocazione spaziale, in quanto non viene esercitata la prerogativa della sovranità, applicandosi esclusivamente a tutti coloro che volontariamente decidano di aderirvi mediante un atto formale.

Recentemente il legislatore italiano ha riconosciuto la piena autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo in quanto con l'art. 1 del D.L. 19 agosto 2003, n. 220, Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva, ha stabilito che *la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Nazionale*. Questa indicazione rappresenta una tappa fondamentale per la storia giuridica del fenomeno sportivo, non solo perché si è dato atto dell'esistenza di un ordinamento giuridico sportivo, ma altresì perché lo stesso è stato riconosciuto come ordinamento giuridico autonomo facente capo al Comitato Olimpico Nazionale, con la conseguenza che lo stesso avrà la

⁴ In tutti i regolamenti federali che trattano della materia della giustizia, uno dei primi articoli è sempre dedicato alla valorizzazione dei principi della lealtà e della correttezza ai quali tutti i soggetti del mondo sportivo si devono ispirare in ogni rapporto di natura agonistica, sociale ed economica. A titolo di mero esempio vedasi l'art. 1 comma I della FIGC secondo il quale "*coloro che sono tenuti all'osservanza delle norme federali devono comportarsi secondo i principi di lealtà, correttezza e probità in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva*"; l'art. 1 del regolamento di Giustizia della FCI secondo il quale "*Le società, le associazioni ed altri organismi affiliati alla FCI e i tesserati tutti sono tenuti ad osservare una condotta conforme ai principi della lealtà, della rettitudine e della correttezza morale in tutti i rapporti riguardanti l'attività federale, nonché nell'ambito più generale dei rapporti sociali ed economici. Agli stessi è fatto obbligo, in particolare, della più scrupolosa osservanza delle norme statutarie e regolamentari della FCI, dei deliberati assunti e delle disposizioni di volta in volta emanate dagli organi federali*".

⁵ Si tratta naturalmente di una mera ipotesi che non trova fondamento nella concreta realtà, ove infatti la realtà sportiva viene spesso regolata e disciplinata da norme di legge ordinaria dello Stato.

⁶ M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi* in *Rivista di diritto sportivo* 1949, 1-2, 10.

concreta possibilità di autoderminare le proprie regole di funzionamento e di gestione anche per quanto attiene alle forme di giustizia in esso operanti, per garantirne l'effettività e l'ordine costituito.

Il legislatore ha voluto tuttavia sottolineare che i rapporti tra gli ordinamenti sportivo e statale sono regolati in base al principio di autonomia,⁷ salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive con l'ordinamento sportivo. Ne consegue che si tratta di una forma di autonomia comunque legislativamente circoscritta e limitata, per mezzo della quale l'ordinamento giuridico sportivo gode di una certa misura di autonomia organizzativa e normativa; il principio così come legislativamente previsto è filtrato anche in un atto interno dell'ordinamento sportivo, in quanto nell'art. 1 dei principi di giustizia sportiva approvati dal CONI si afferma che *«Gli statuti e i regolamenti federali devono assicurare il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico sportivo, cui lo Stato riconosce autonomia, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale e salvi i casi di effettiva rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive con l'ordinamento sportivo»*. Come si evince dal raffronto storico dei due testi, mentre nella legge n. 280/2003 di conversione del Decreto legge n. 220/2003, è stato soppresso il termine *«effettiva»*, è da rilevare che nel testo dell'art. 1 dei principi di giustizia sportiva approvati dal CONI è invece rimasto fermo.

2. *La giurisdizione esclusiva del giudice sportivo in tema di giustizia tecnica e disciplinare*

L'art. 1, d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito con l. 17 ottobre 2003, n. 280, dispone, al comma 2, 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 giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo»*.

La disposizione regolando il delicato rapporto tra l'ordinamento statale e l'ordinamento sportivo, riconosce al successivo art. 2 del medesimo decreto legge che *«è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:*

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

Ai sensi del successivo art. 3, si chiarisce inoltre che *«esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario*

⁷ N. NICOLELLA, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo*, articolo reperibile on line in *Altalex*, articolo del 21 febbraio 2008.

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 disciplinata dal codice del processo amministrativo».

Ora è opportuno rammentare che il riconoscimento all'ordinamento sportivo di una riserva sulle questioni di cui alle lettere a) e b) dell'articolo 2 del decreto legge rappresenta invero la mera codificazione di quelle che in dottrina, già con l'illustre ricostruzione dogmatica di Luiso,⁸ venivano qualificate come due delle quattro forme di giustizia sportiva e precisamente la giustizia tecnica e la giustizia disciplinare. Nel diritto sportivo, dalla lettura storica delle Carte Federali, si evince che esistono quattro diverse tipologie di giustizia: tecnica, disciplinare, economica ed amministrativa.

Il riconoscimento legislativo della giurisdizione esclusiva del giudice sportivo in tema di giustizia tecnica, avente ad oggetto l'organizzazione e la regolarità delle competizioni sportive,⁹ per il vero non ha mai costituito una questione giuridica di rilevante spessore, posto che non è dato rinvenire alcuna lesione di diritto soggettivo ovvero di interesse legittimo con conseguente disinteresse dell'ordinamento giuridico statale, secondo il quale appunto non si ravvisano lesioni di situazioni giuridiche soggettive tutelate dal medesimo. Il Consiglio di Stato¹⁰ ricorda in un recente arresto che *«proprio alla luce di tale principio, oggi c'è sostanziale concordia sul fatto che siano riservate alla giustizia sportiva le c.d. controversie tecniche, (quelle cioè che riguardano il corretto svolgimento della prestazione sportiva, ovvero la regolarità della competizione sportiva) in quanto non vi è lesione né di diritti soggettivi, né di interessi legittimi».*

La giustizia tecnica, che rappresenta l'ossatura a cui si poggia tutta l'organizzazione sportiva, nasce dall'esigenza di accertare che le competizioni si svolgano nel rispetto delle regole federali e che ad esse vi partecipino esclusivamente i soggetti abilitati secondo le regole imposte dalla Federazione. Dal punto di vista sostanziale l'oggetto della giustizia tecnica concerne l'ammissione degli atleti alle competizioni, il rispetto delle regole della competizione sportiva, nonché ove prevista, l'omologazione della stessa competizione.

Se questa forma di giustizia non è stata oggetto di particolare interesse da parte dell'ordinamento giuridico dello Stato, completamente diversa la questione si pone per quanto attiene alla giustizia disciplinare. Questa forma di giustizia si fonda sulla considerazione che i soggetti dell'ordinamento sportivo devono rispettare il complesso delle regole di comportamento poste alla base dell'ordinamento sportivo, con la consapevolezza che in caso di violazione delle stesse, saranno passibili di una sanzione disciplinare proporzionata alla violazione medesima. Proprio per la

⁸ F.P. LUISO, *La Giustizia Sportiva*, Giuffrè, Milano 1975. M. SANINO, *Il diritto sportivo*, CEDAM, 2008.

⁹ F.P. LUISO, op. cit., 134.

¹⁰ Consiglio di Stato, Sezione VI, 21 ottobre 2008 n.5782 in www.giustizia-amministrativa.it.

capacità di questa forma di giustizia di poter incidere con delle sanzioni sulla sfera giuridica del soggetto che si è reso colpevole di un comportamento scorretto, la medesima è sempre stata oggetto di interesse da parte dell'ordinamento giuridico statale, anche in ragione della circostanza che la sanzione, specie se interdittiva delle prerogative legate all'esercizio dell'attività sportiva, comporterebbe un rilevante *vulnus* alla posizione di diritto soggettivo ovvero di interesse legittimo quali situazioni oggetto di tutela costituzionale.

Si pensi a titolo di mero esempio ad una sanzione disciplinare che inibisca ad un dirigente sportivo ogni attività federale per un tempo di due anni dalla data di pubblicazione della sentenza interdittiva. Evidentemente il dirigente, laddove l'attività da lui esercitata costituisse l'unica forma reddituale dalla quale tratte i suoi mezzi di sostentamento, subirebbe una lesione di indiscutibile rilevanza.

Proprio a salvaguardia delle situazioni giuridiche soggettive l'art. 24 della Costituzione dispone che «*Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi*», mentre l'art. 102, comma 2, chiarisce che «*Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura*».

Proprio dalla lettura di queste due norme secondo parte della dottrina¹¹ si attinge per manifestare l'incostituzionalità dell'art 2 del decreto legge ove riserva al giudice sportivo la giurisdizione in tema di sanzioni disciplinari, posto che la norma, vincolando ogni soggetto del mondo sportivo ad adire esclusivamente la giustizia sportiva in luogo di quella ordinaria, viola palesemente il principio di cui all'art. 24 della Costituzione. Non solo, i giudici sportivi rappresenterebbero una sorta di magistratura speciale non consentita dal tenore letterale dell'art. 102, comma 2, della Costituzione.

Il legislatore in realtà, consapevole della scelta operata l'ha ribadita successivamente nell'art. 7, comma 2, lett h-bis) del D.Lgs 242/1999 (lettera aggiunta dal D.Lgs 15/2004) stabilendo che la Giunta nazionale del CONI individua con delibera sottoposta all'approvazione del Ministero per i beni e le attività culturali, i criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva, sulla base del principio che gli affiliati e tesserati, per la risoluzione delle controversie attinenti lo svolgimento dell'attività sportiva, hanno l'obbligo di rivolgersi agli organi di giustizia federale.

Il medesimo principio di autogoverno si rinviene altresì nella convenzione contro il *doping* firmata a Strasburgo il 16 novembre 1989, ratificata in Italia con legge il 29 novembre 1995, n. 522, nel cui testo originale all'art. 7, comma 2, si può leggere che le parti incoraggiano le loro organizzazioni sportive a precisare e ad armonizzare i loro diritti, obblighi e doveri e soprattutto ad armonizzare le procedure disciplinari, applicando i principi riconosciuti a livello internazionale della giustizia naturale quali la differenziazione tra l'organo istruttorio e quello disciplinare, il

¹¹ P. MORO, A. DE SILVESTRI, E. CROCETTI BERNARDI, E. LUBRANO, Experta Edizioni, *La giustizia sportiva*, 2004.

diritto ad un processo equo e all'assistenza e rappresentanza in giudizio. In tal modo viene riconosciuto implicitamente che la competenza circa l'adozione e la risoluzione di controversie aventi ad oggetto aspetti disciplinari spetti agli organi di giustizia sportiva ai quali la convenzione fa espresso riferimento.

L'oggetto della contesa è stato preliminarmente oggetto di una pronuncia del Consiglio di Stato molto lineare e dal sapore didattico, nella quale il collegio, ripercorrendo in termini molto chiari e precisi la dinamica della questione, ha riconosciuto che sul punto vi sono due orientamenti giurisprudenziali tra di loro contrapposti.

Il collegio ha riconosciuto che se da un lato parte della giurisprudenza amministrativa,¹² sottolineando la rilevanza esterna (in termini di incidenza di situazioni giuridiche soggettive protette dall'ordinamento generale) delle conseguenze derivanti dal provvedimento afflittivo irrogato dalla Federazione sportiva, ha ritenuto sussistente la giurisdizione amministrativa anche sui ricorsi avverso le sanzioni disciplinari irrogate avverso società o singoli tesserati, dall'altra, altra parte della giurisprudenza amministrativa,¹³ ha ritenuto che in materia disciplinare la giurisdizione statale è sempre esclusa, a prescindere dalle conseguenze ulteriori – anche se patrimonialmente rilevanti o relevantissime – che possano indirettamente derivare da atti che la legge considera propri dell'ordinamento sportivo e a quest'ultimo puramente riservati.

Dopo aver illustrato gli orientamenti giurisprudenziali in tema ha comunque concluso che *tra le due diverse opzioni ermeneutiche, la seconda appare quella più aderente alla formulazione letterale degli artt. 2 e 3 d.l. n. 220/2003. Tali norme, infatti, demandano in via esclusiva alla giustizia tutti i «comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive». Il legislatore, chiarisce il collegio, non fa alcuna distinzione in ordine alle conseguenze patrimoniali che quelle sanzioni possono produrre.*

Solamente con l'intervento della Corte Costituzionale,¹⁴ stimolato dal TAR Lazio¹⁵ si è avuta l'occasione dirimente la questione attraverso una

¹² TAR Lazio, sezione III, 22 agosto 2006 n. 7331.

¹³ Il legislatore ha operato una scelta netta, nell'ovvia consapevolezza che l'applicazione di una norma regolamentare sportiva ovvero l'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva hanno normalmente grandissimo rilievo patrimoniale indiretto; e tale scelta l'interprete è tenuto ad applicare, senza poter sovrapporre la propria "discrezionalità interpretativa" a quella legislativa esercitata dal Parlamento" (CGA, sentenza 8 novembre 2007 n. 1048).

¹⁴ Corte Costituzionale 11 febbraio 2001 n. 49, in www.cortecostituzionale.it. Per approfondimenti sul tema vedi A. DE SILVESTRI, *La Corte Costituzionale «azzoppa» il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, articolo reperibile *on line* in www.giustiziasportiva.it; E. LUBRANO, *Corte Costituzionale 49/2001, nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?* in www.giurisprudenza-sportiva.com; L. PATRICELLI, *La riserva al giudice sportivo delle sanzioni disciplinari diverse da quelle tecniche al vaglio della consulta*, articolo reperibile *on line* sul sito *Diritto e processo*.

¹⁵ il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza depositata in data 11 febbraio 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, questione di legittimità

interpretazione costituzionalmente orientata del confine tra giurisdizione sportiva e giurisdizione statale di cui al decreto legge 220/2003 come convertito in legge n. 280/2003, riconoscendone la legittimità costituzionale. La Corte ha statuito che *«la esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari – posta a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo – non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno»*. Ne consegue che a fronte dell'applicazione di un provvedimento disciplinare, il soggetto destinatario del medesimo, avrà una duplice forma di tutela, ovvero un doppio onere difensivo; da un lato potrà adire la giustizia federale per vedersi eventualmente neutralizzare la sanzione, mentre dall'altro potrà adire il giudice amministrativo¹⁶ per vedersi liquidare l'eventuale risarcimento del danno ingiusto.

In sostanza un provvedimento disciplinare adottato dalle federazioni sportive, o dal CONI, il quale abbia inciso una situazione giuridica soggettiva rilevante per l'ordinamento giuridico statale, potrà essere impugnato innanzi al giudice amministrativo non per ottenere la caducazione dell'atto stesso, richiesta che rientra nella competenza della giustizia sportiva, bensì per ottenere il risarcimento del danno.

La pronuncia conferma quindi la giurisdizione esclusiva del giudice sportivo, sottolineando che all'interno della medesima rimane impregiudicata la facoltà giuridica di adire il giudice amministrativo per tutto ciò che concerne il profilo risarcitorio quale tutela per le lesioni derivanti dall'illegittimità del provvedimento sanzionatorio.¹⁷

Anche recentemente il Consiglio di Stato con la pronuncia 24 gennaio

costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, con legge 17 ottobre 2003, n. 280.

¹⁶ Il decreto legge 220 del 2003 ed ora l'art. 133, comma 1, lett. z) attribuiscono al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva in tema di controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti. Per altro la competenza funzionale viene attribuita al TAR Lazio in quanto l'art. 135, comma 1, lett. g del D.Lgs. 104/2010, come già era previsto all'art. 3, comma 4l del D.L. 220 del 2003, specifica che sono devolute alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio le controversie di cui all'articolo 133, comma 1, lettera z).

¹⁷ Si tratta a ben vedere di una duplice giurisdizione che data l'autonomia di giudizio potrebbe per il vero creare delle questioni di conflitto tra giudicati in quanto potrebbe essere che il giudice sportivo riconosca la legittimità del provvedimento sanzionatorio confermando il medesimo, mentre il giudice ordinario ritenendo il provvedimento illegittimo riconosca al ricorrente un diritto al risarcimento del danno.

Questa eventualità nasce dalla considerazione che non esiste una forma di raccordo tra ordinamenti tra di loro autonomi ed ai quali le legge medesima riconosce tale forma di autonomia.

Indubbiamente nonostante il riconoscimento dell'autonomia appare evidente che i due ordinamenti sono intimamente legati da un intreccio di elementi che devono necessariamente essere valutati.

2012, n. 302 ha riconosciuto la tenuta della soluzione adottata dalla consulta specificando che «*nel condividere l'impostazione ricostruttiva elaborata da Cons. St., sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782, la Corte Costituzionale ha interpretato l'art. 1, d.l. n. 220 del 2003 in un'ottica costituzionalmente orientata, nel senso che – laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal CONI abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale – la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere.*

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».

3. L'omissione delle discipline associate dall'ambito di tutela e correttivi interpretativi

Il decreto legge come convertito in legge n. 280/2003 si riferisce *expressis verbis* agli atti delle federazioni sportive nazionali e del CONI, tacendo delle discipline associate. Lo stesso articolo 133, comma 1, lett. z) nell'attribuire la giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo perimetra la medesima alle controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive nulla dicendo delle discipline associate.

A ben vedere con il D.Lgs n. 242 del 1999 il legislatore ha provveduto ad equiparare anche formalmente le discipline associate¹⁸ alle federazioni sportive nazionali in quanto non solo le ha disciplinate contestualmente con un unico articolo rubricato «Federazioni sportive nazionale e Discipline associate» ma le ha anche regolate mediante una disciplina omogenea, per cui appare quanto meno discutibile questa omissione. Non può quindi rappresentarsi un'ipotesi secondo cui un tesserato di una disciplina associata, che ha le stesse prerogative di una federazione sportiva

¹⁸ Sia le Federazioni sportive nazionali che le Discipline sportive associate sono associazioni con personalità giuridica di diritto privato, che non perseguono fini di lucro e che sono disciplinate, per quanto non espressamente previsto, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo. Esse sono costituite da società ed associazioni sportive e, nei soli casi previsti dagli statuti delle Federazioni sportive nazionali ed in relazione a particolari attività, anche da singoli tesserati.

Le Federazioni sportive nazionali e le Discipline sportive associate sono riconosciute, ai fini sportivi, dal Consiglio Nazionale del CONI. Questo riconoscimento è importante non solo poiché costituisce l'atto istitutivo della Federazione o della Disciplina, ma altresì perché è pregiudiziale rispetto al riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato che è concesso a norma del Decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000 n. 361.

Le Federazioni sportive e le Discipline associate sono rette da norme statutarie e regolamentari sulla base dei principi di democrazia e di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque, in condizioni che garantiscano la parità e l'armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale.

nazionale, non possa godere delle medesime garanzie che gli ordinamenti sportivo e statale attribuiscono ad un tesserato di una federazione sportiva nazionale. Diversamente opinando ossia laddove non si ritenesse applicabile alle discipline associate la medesima tutela garantita per le Federazioni sportive nazionali, si giungerebbe ad una ingiustificata ed ingiustificabile disparità di trattamento censurabile avanti la Corte Costituzionale per violazione dell'art. 3.

Per cui conclusivamente sul punto si può affermare con una certa verosimiglianza che un provvedimento disciplinare adottato dalle federazioni sportive, dalle «discipline associate» ovvero dal CONI, il quale abbia inciso una situazione giuridica soggettiva rilevante per l'ordinamento giuridico statale, potrà essere impugnato innanzi al giudice sportivo per questioni inerenti il merito della sanzione ed innanzi al giudice amministrativo per ottenere il risarcimento del danno.

4. *Raccordo tra giurisdizione sportiva e statale e pregiudiziale sportiva*¹⁹

L'alternatività delle tutele pone l'ulteriore e rilevante questione, per il vero poco attenzionata, circa il necessario raccordo tra i due ordinamenti; infatti il giudice amministrativo prima di pronunciarsi sull'eventuale richiesta di risarcimento del danno deve attendere la pronuncia del giudice sportivo sulla legittimità della sanzione, ovvero può procedere in via autonoma attraverso un giudizio che prescinde dall'esito del processo sportivo? In altre parole è immaginabile una pregiudiziale in favore del giudice sportivo per evitare eventuali conflitti logici di giudicato?

E' evidente infatti che se si concepiscono i due ordinamenti come asettici ed impermeabili l'uno all'altro, l'autonomia di giudizio rischierebbe per il vero di creare delle insuperabili questioni di conflitto logico tra giudicati, in quanto potrebbe verosimilmente accadere che, da un lato il giudice sportivo riconosca la piena legittimità del provvedimento sanzionatorio, confermando il medesimo, mentre dall'altro, il giudice amministrativo, ritenendo il provvedimento illegittimo, riconosca al ricorrente un diritto al risarcimento del danno.

In termini di principi generali costituisce *ius receptum* che il risarcimento danno nel sistema civilistico non possa che transitare da un preliminare accertamento dell'esistenza, quanto meno, di un fatto illecito quale elemento costitutivo del medesimo. In altre parole il risarcimento del danno presuppone che il giudice abbia preliminarmente accertato che la sanzione irrogata dalla Federazione sportiva sia illegittima e di conseguenza il soggetto colpito dalla medesima debba essere risarcito dei danni patiti in conseguenza degli effetti pregiudizievoli del

¹⁹ Per anni la giurisprudenza amministrativa ha difeso la pregiudiziale annullatoria quale elemento imprescindibile per poter accedere alla tutela risarcitoria. In questo ambito siamo di fronte ad una pregiudiziale rovesciata poiché, rimanendo fermo il principio, è il giudice amministrativo che di fatto la subisce, poiché mentre a lui viene attribuita la tutela risarcitoria, al giudice sportivo viene attribuita la tutela annullatoria.

provvedimento sanzionatorio. Laddove manchi l'illegittimità del provvedimento non può essere dato corso al risarcimento del danno;²⁰ in termini di pura logica giuridica, se il risarcimento del danno, come è vero, postula il previo accertamento di un fatto, ovvero di un atto, che in ragione della sua illegittimità ha dato causa alla richiesta di risarcimento, allora se ne ricava che non può essere dato corso ad una richiesta di risarcimento se prima non si è accertata la legittimità o illegittimità del provvedimento sanzionatorio oggetto della richiesta di risarcimento. Posto che la giurisdizione circa la legittimità del provvedimento appartiene alla sfera del giudice sportivo, necessariamente il giudice amministrativo dovrebbe, per evitare conflitti logici insanabili, sospendere il giudizio²¹ in attesa della pronuncia del giudice sportivo.

A ben vedere così interpretando, il rimedio risarcitorio transiterebbe necessariamente attraverso il preliminare giudizio del giudice sportivo e potrebbe quindi essere anestetizzato laddove quest'ultimo ritenesse il provvedimento legittimo, con salvezza quindi dei suoi effetti, pregiudizievoli per il soggetto, ma non censurabili in sede risarcitoria avanti il giudice amministrativo.

Occorre tenere presente che, pur nell'ambito della loro autonomia, i due ordinamenti giuridici sono tra di loro intimamente legati da un intreccio di rapporti e di vicende umane, sociali ed economiche, che non possono essere trascurate.

Il raccordo tra i due ordinamenti trova ad oggi un primo approccio sia nel testo dell'articolo 3, comma 1, del decreto legge 220 del 2003 ed anche nella pronuncia 5782/2008 del Consiglio di Stato ove il collegio nel ricordare che la domanda risarcitoria, è proponibile solo dopo l'esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, delinea un duplice contesto interpretativo a seconda che il giudice sportivo annulli ovvero confermi la sanzione.

Si legge testualmente nella sentenza:

La necessità che siano esauriti i gradi della giustizia sportiva impone di distinguere due ipotesi.

La prima si verifica se gli organi della giustizia sportiva annullano la sanzione inflitta dalla Federazione: in tal caso, al Giudice amministrativo potranno essere chiesti i danni che si sono medio tempore prodotti nonostante l'annullamento della sanzione.

Considerato che il provvedimento fonte del danno è già stato annullato nell'ambito dell'ordinamento sportivo, il giudice non dovrà compiere alcuna valutazione incidentale sulla legittimità dello stesso, limitandosi a verificare l'an e il quantum del danno provocato.

²⁰ Potrebbe alternativamente prevedersi la possibilità di un eventuale ristoro economico a titolo di indennizzo, ma l'indennizzo per principio generale presuppone la legittimità del provvedimento e viene attribuito per ristorare un eventuale disagio che il soggetto riceve dall'esercizio di un potere comunque manifestatosi in piena legittimità all'ordinamento. Nella legislazione si rinvencono infatti varie ipotesi di indennizzo per esercizio legittimo dell'attività amministrativa, tra cui l'indennità di esproprio regolata dal DPR 327/2001 e l'indennità di revoca del provvedimento di cui all'art. 21 *quinquies* della legge 241/1990.

²¹ In tema di sospensione del giudizio l'art. 79 del D.Lgs 104/2010 rinvia al codice di procedura civile nel quale è rinvenibile la possibilità del giudice di valutare l'opportunità di sospendere il giudizio.

La seconda ipotesi ricorre se la sanzione inflitta viene confermata dagli organi della giustizia.

Anche in tal caso, la domanda risarcitoria potrà essere comunque proposta innanzi al Giudice amministrativo, che, però, ricorrendo tale evenienza, dovrà procedere ad una valutazione incidentale della legittimità del provvedimento, allo scopo di decidere sulla domanda risarcitoria.

Appare evidente che il giudice amministrativo ritenendo che la pronuncia del giudice sportivo non abbia dignità di sentenza *tout court*, ma abbia invero natura ora arbitrale ora amministrativa, ne neutralizza la rilevanza ai fini della verifica della sussistenza del fatto costitutivo del danno; anzi, sottolinea il giudice amministrativo che «*l'atto fonte del danno debba essere individuato nella decisione che esaurisce i gradi della giustizia sportiva*». Un *vulnus* insuperabile alla tenuta stessa del valore della decisione del giudice sportivo, la quale quindi non solo, non solo non è dirimente l'eventuale richiesta risarcitoria, ma altresì viene ad essere considerata «*l'atto fonte del danno*». Indubbiamente questa soluzione interpretativa non può essere accolta dall'ordinamento giuridico sportivo in quanto se questa linea interpretativa acquisisse valore di regola generale, potrebbe accadere che, come sopra delineato, si possa rappresentare nella realtà un inconciliabile conflitto di giudicati. Si ritiene invece che, a prescindere dalla qualificazione che l'ordinamento giuridico statale voglia attribuire alla decisione²² che esaurisce i gradi di giudizio della giustizia sportiva, deve costituire principio imprescindibile che tale decisione per l'ordinamento giuridico sportivo acquisisce valore di cosa giudicata idonea a produrre effetti ovvero ad acquisire valore anche per l'ordinamento giuridico statale, salvi i casi di contrasto evidente con i principi fondamentali di natura costituzionale.²³ La giurisprudenza amministrativa pare orientata invece a riconoscere alle decisioni del giudice sportivo di ultima istanza la natura di provvedimento amministrativo²⁴ giustificando la sua inclinazione in ragione del natura di interesse legittimo della posizione giuridica azionata da parte dei soggetti colpiti dalla sanzione disciplinare. A prescindere dalla distinzione tra l'atto inteso come sanzione *tout court*, applicata dalla federazione sportiva e la decisione sulla sua

²² Consiglio di Stato 527/2006; Consiglio di Stato 5025/2004, reperibili *on line* all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it.

²³ Non solo i principi fondamentali valorizzati dalla Costituzionale non sono comprimibili, ma altresì nessun atto di altro ordinamento giuridico può essere in grado di incidere sugli stessi. Da ultimo si veda la sentenza 311/2009 della Corte Costituzionale ove, trattando del rapporto tra normativa interna e CEDU, se da un lato ha chiaramente affermato che la norma nazionale quando è in assoluto contrasto con la norma CEDU, come interpretata anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, il giudice nazionale non la disapplica, ma solleva questione di costituzionalità utilizzando come norma interposta quella norma della CEDU che viene violata dalla norma interna, dichiarandone poi la Corte la relativa incostituzionalità, dall'altro ha chiaramente stabilito che in ogni caso non ne dichiarerà l'incostituzionalità se ciò dovesse comportare una compressione della tutela della persona rispetto i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

²⁴ Il supremo organo di giustizia amministrativa suffraga la sua impostazione «*essenzialmente in ragione del natura di interesse legittimo della posizione giuridica azionata e della incompromettibilità in arbitri di tali posizioni giuridiche soggettive*»; Consiglio di Stato 5025/2004.

legittimità, di competenza dell'organo di giustizia, che il giudice amministrativo sembra obnubilare, occorre sottolineare a viva forza che gli organi di giustizia sportiva sono tenuti, in ragione di quanto espressamente previsto *per tabulatas* nei principi di giustizia sportiva del CONI,²⁵ ad applicare le regole del processo civile, senza alcun richiamo esplicito od implicito, ai principi che sorreggono invece l'azione amministrativa. Si tratta invero di organi di giustizia²⁶ a cui viene richiesto di dirimere una controversia e non di gestire pubblici interessi della collettività mediante uso del potere amministrativo, unico elemento che consolida l'esistenza di una pubblica amministrazione e per converso radica la giurisdizione del giudice amministrativo, come magistralmente ricordato dalla consulta²⁷ nella sentenza 204 del 2004.

Per altro a riprova di quanto sostenuto si rammenta che l'unica possibilità ammessa nell'ordinamento giuridico sportivo di incidere su di una decisione definitiva del giudice sportivo è solo ed esclusivamente il giudizio di revisione come disciplinato dalle Carte Federali in ossequio al principio codificato nei principi di giustizia sportivi del CONI.²⁸

²⁵ Nei Principi di giustizia sportiva del CONI approvati con deliberazione n. 1412 del 19 maggio 2010 si rinviengono espressamente tutti i principi che caratterizzano il processo civile:

3.1 - I giudici sportivi, devono essere terzi e imparziali.

3.4 - I giudici sportivi svolgono le loro funzioni in piena autonomia ed il loro mandato è indipendente dalla permanenza in carica degli organi che li hanno designati.

4.1 - Il processo in primo grado inizia su richiesta del Procuratore federale ed il giudice è tenuto a decidere in corrispondenza alla domanda e nel rispetto del principio del contraddittorio.

Se nel corso del processo emergono nuove situazioni su cui occorre provvedere, è sempre necessaria la richiesta della parte.

4.2 - Dovrà essere assicurata la difesa in ogni stato e grado del processo. E' ammessa, a spese dell'interessato, la difesa tecnica e, purché siano assicurati le condizioni di una difesa libera ed effettiva, la difesa personale.

Le controversie sono discusse in pubblica udienza nelle forme e con i limiti previsti dagli ordinamenti federali.

²⁶ Gli organi di giustizia sportiva costituiscono invero un apparato giurisdizionale non avendo assolutamente natura amministrativa; non avendo natura amministrativa non esercitano alcun potere autoritativo a tutela del pubblico interesse. Ne conseguire che gli atti posti in essere dagli organi di giustizia sportiva non possono essere allocati tra gli atti amministrativi.

²⁷ La Corte Costituzionale con la pronuncia 204 del 2004, confutando l'idea del Consiglio di Stato (parere a.p. 1/2000) che riteneva possibile fondare il riparto di giurisdizione su blocchi di materie, ebbe a ribadire il concetto che il riparto della giurisdizione si basa sulla dicotomia diritto soggettivo/interesse legittimo e quindi sulla intrinseca natura della posizione giuridica dedotta in giudizio. Ricorda la Corte che la posizione di interesse legittimo si configura solo in relazione all'esercizio del potere autoritativo della pubblica amministrazione e non tanto per il fatto che sussista un rapporto generico tra privato e pubblica amministrazione.

²⁸ Principi di giustizia sportiva del CONI approvati con deliberazione n. 1412 del 19 maggio 2010.

4.5 - I regolamenti di giustizia devono prevedere un giudizio di revisione, quale mezzo straordinario di impugnazione delle decisioni di natura disciplinare esperibile, senza limiti di tempo dinanzi all'organo di appello al verificarsi di una delle seguenti ipotesi:

a) inconciliabilità dei fatti posti a fondamento della decisione con quelli di altra decisione irrevocabile;
b) sopravvenienza di prove nuove e decisive di innocenza;
c) acclarata falsità in atti o in giudizio.

La decisione del giudice sportivo non può quindi essere attratta nell'alveo provvedimentale o addirittura qualificata quale atto costitutivo del danno, giacché la medesima rappresenta invero una forma di giudizio espresso da un giudice appartenente ad un ordinamento giuridico parallelo ed autonomo rispetto quello statale. La pregiudiziale sportiva quindi non può di certo consistere nel «mero percorrere i gradi di giudizio» previsti dalle singole federazioni per poi essere la decisione finale anestetizzata dal giudice ordinario ai fini della tutela risarcitoria, specie in un contesto ove l'ordinamento giuridico sportivo ha accolto e fatto proprie tutte le forme di garanzia processuale tipiche dell'ordinamento giuridico statale e consacrate nell'art. 111 della Costituzione.

Inoltre anche a voler riconoscere la natura meramente provvedimentale²⁹ dell'ultimo grado di giudizio così come ribadito dal TAR Lazio³⁰ secondo cui è *sufficiente ricordare come la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 9/7/2004, n. 5025 abbia ritenuto che le decisioni della Camera di Conciliazione e di Arbitrato, organo cui compete, ai sensi dell'art. 12 dello Statuto del CONI, la pronuncia definitiva sulle controversie che contrappongono una Federazione a soggetti affiliati o tesserati, previo esaurimento dei ricorsi interni alla singola Federazione, non costituiscono lodo arbitrale, ma rappresentano la pronuncia in ultimo grado della giustizia sportiva ed hanno il carattere sostanziale di provvedimento amministrativo*, rimane impregiudicata l'applicazione del principio monolitico della giurisprudenza amministrativa in forza del quale il risarcimento è escluso in assenza di previa azione demolitoria del provvedimento giacché *la domanda di risarcimento del danno derivante da provvedimento amministrativo non impugnato o impugnato tardivamente è ammissibile, ma è infondata nel merito in quanto la mancata impugnazione dell'atto fonte del danno impedisce che il danno possa essere considerato come ingiusto o illecita la condotta della PA.*³¹

Per altro dirimente la questione è proprio l'affermazione che il giudice amministrativo, nella pronuncia n. 2436 del 2009, ha coniato per dare valore assoluto alla pregiudiziale annullatoria, riconoscendo espressamente che *«il principio della pregiudiziale non si fonda sull'impossibilità per il giudice amministrativo di esercitare il potere di disapplicazione, ma sull'impossibilità per qualunque giudice (e quindi anche per lo stesso giudice amministrativo) di poter accertare in via incidentale e senza efficacia di giudicato l'illegittimità dell'atto quale elemento costitutivo della fattispecie dannosa»*. Applicando semplicemente il principio dedotto dal plesso giurisdizionale amministrativo al rapporto tra gli ordinamenti sportivo e statale se ne deduce che il giudice amministrativo, non potendo accertare in via incidentale con efficacia di giudicato il provvedimento sanzionatorio

²⁹ Solo per illustrare un nuovo ragionamento, ma si ribadisce che gli atti degli organi sportivi di giustizia non hanno natura amministrativa.

³⁰ TAR Lazio sez. III ter, 5645/200, reperibile *on line* all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it.

³¹ Consiglio di Stato sez. V, 4522/2010, reperibile *on line* all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it.

emesso dall'ente sportivo, posto che *ex lege* la giurisdizione sul provvedimento sanzionatorio è del giudice sportivo, non potrà per converso disapplicarlo ai fini del giudizio risarcitorio. Dovrà invero attendere l'esito del giudizio sportivo, pena la violazione dello stesso principio che il giudice amministrativo aveva espressamente richiamato per ribadire che il giudizio risarcitorio del giudice ordinario non poteva che transitare dal preliminare giudizio annullatorio del giudice amministrativo.

Laddove per altro il soggetto colpito dalla sanzione disciplinare non adisce gli organi di giustizia sportiva entro i termini previsti come perentori dalle regole processuali federali, cosa accadrebbe della tutela risarcitoria, posto che la medesima norma di legge in ogni caso afferma chiaramente che la domanda risarcitoria, è proponibile solo dopo l'esaurimento dei gradi della giustizia sportiva? Il giudice amministrativo quale espressione dell'ordinamento giuridico ordinario dovrebbe ritenere l'istanza irricevibile ovvero rigettarla nel merito, posto che da un lato manca il presupposto di legge per adire la giustizia ordinaria e dall'altro manca il presupposto per determinare l'esistenza del fatto costitutivo del danno, ossia l'accertamento dell'illegittimità della sanzione disciplinare ad opera del giudice sportivo.

A questa soluzione si giunge abbastanza facilmente dall'analisi ermeneutica di alcune pronunce.

Infatti come riconosciuto dalla Corte di Cassazione nella pronuncia n. 4538 del 2003, «*il fondamentale principio di certezza delle situazioni giuridiche, al cui presidio è posto il termine decadenziale di impugnazione (nel nostro caso leggasi impugnazione della sanzione disciplinare) subirebbe un notevole vulnus laddove fosse possibile, se pur a fini meramente risarcitori, far valere l'illegittimità dell'atto non impugnato*³²». Viene chiaramente riconosciuta l'impossibilità per un giudice di poter accertare l'illegittimità del provvedimento a fini risarcitori allorquando sia decorso il termine per far valere l'illegittimità del provvedimento secondo l'iter ordinario.³³ Il ragionamento della Corte di Cassazione ha trovato pieno riconoscimento pure nel plesso giurisdizionale amministrativo ove si può rinvenire in più pronunce che «*la domanda di risarcimento del danno derivante da provvedimento amministrativo (leggasi nel nostro caso provvedimento sanzionatorio) non impugnato o impugnato tardivamente è ammissibile, ma è infondata nel merito in quanto la mancata impugnazione dell'atto fonte del danno impedisce che il danno possa qualificarsi come ingiusto o illecita la condotta*».

³² A nulla rileva che con il D.Lgs 104/2010 sia stata codificata la piena autonomia tra azione risarcitoria ed annullatoria in quanto da un lato la codificazione nell'autonomia dell'azione risarcitoria in rito, come magistralmente chiarito dalla adunanza plenaria 3 del 2001, transita per una preliminare valutazione della richiesta annullatoria che di fatto laddove manchi ne anestetizza il valore effettivo e dall'altro la regola codificata trova applicazione esclusivamente per regolare le azioni risarcitoria e annullatoria di cui al processo amministrativo, non potendo la disciplina applicarsi per analogia ai rapporti tra l'ordinamento sportivo e statale che è invece regolato da altre fonti normative.

³³ Il soggetto colpito dalla sanzione disciplinare deve infatti ordinariamente adire gli organi di giustizia sportiva secondo le modalità ed i termini puntualmente previsti nelle Carte Federali.

Anche allargando lo sguardo ad una prospettiva europea si può cogliere come, se da un lato gli ordinamenti europei, in funzione di un principio di stabilità e certezza dell'azione amministrativa, si preoccupano di prevedere dei termini decadenziali entro cui reagire al provvedimento amministrativo, dall'altra viene comunque consentita la penetrazione sostanziale del merito della controversia sul piano aquiliano, considerando che la tutela risarcitoria abbia piena autonomia rispetto la tutela impugnatoria. Sarà caso mai questione di merito il rigetto dell'istanza risarcitoria che si riferisce a danni che si sarebbero potuti evitare sol che vi fosse stata la preliminare impugnazione. In questi termini riferisce il paragrafo 839 del BGB che riconosce la reiezione nel merito della domanda risarcitoria laddove si discuta di danni che si sarebbero potuti evitare con l'impugnazione dell'atto amministrativo. Lo stesso ordinamento comunitario ribadisce l'autonomia sostanziale delle due forme di tutela giurisdizionale considerando la mancata preliminare impugnazione quale forma di omissione colposa deponendo in favore di una non meritevolezza di tutela piuttosto che di una inammissibilità della domanda risarcitoria.

Per cui se costituisce *ius receptum* il principio secondo cui se un provvedimento non è impugnato entro i termini decadenziali, il giudice che ne dovrà conoscere a fini risarcitori non potrà non rigettare nel merito la richiesta risarcitoria, non v'è dubbio che laddove venga proposta istanza risarcitoria avverso una sanzione disciplinare sportiva non impugnata ovvero impugnata tardivamente, il giudice amministrativo sarà tenuto a ritenere l'istanza irricevibile, ovvero, laddove la voglia comunque ritenere ricevibile, a rigettarla nel merito.

Bibliografia

- BACOSI G., *Ordinamento sportivo e giurisdizione. g.a. e g.o. prima della legge 280 del 2003* articolo reperibile *on line* all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, 2011.
- CALASSO F., *Medioevo del diritto*, Milano, 1954.
- CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Dike Editore, 2011.
- DE SILVESTRI A., *La Corte Costituzionale «azzoppa» il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, articolo reperibile *on line* all'indirizzo web www.giustiziasportiva.it.
- FERRARA L., *Il rito in materia sportiva tra presupposti problematici e caratteristiche specifiche*, articolo reperibile *on line* all'indirizzo web www.judicium.it.
- GIANNINI M.S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi* in *Rivista di diritto sportivo*, 1949, 1-2, 10.
- GROSSI P., *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 1995.
- LUISO F.P., *La Giustizia Sportiva*, Giuffrè, Milano 1975.
- MODUGNO F., *Pluralità degli ordinamenti giuridici*, Milano 1985.
- MORO P., DE SILVESTRI A., CROCETTI BERNARDI E., LUBRANO E., *Experta Edizioni, La giustizia sportiva*, 2004.
- NICOLELLA N., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo*, articolo reperibile *on line* in *Altalex*, articolo del 21 febbraio 2008.
- PALADIN L., *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1991.
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1966.
- SANINO M., *Il diritto sportivo*, CEDAM, 2008.
- PATRICELLI L., *La riserva al giudice sportivo delle sanzioni disciplinari diverse da quelle tecniche al vaglio della consulta*, articolo reperibile *on line* all'indirizzo web www.dirittoeprocesso.com.