

La pregiudiziale sportiva: problematiche attuali e prospettive future

Indice

Introduzione 4

Capitolo I - I rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale

- 1.1 L'evoluzione del concetto di ordinamento giuridico: la teoria della pluralità degli ordinamenti 10
- 1.2 Il fenomeno sportivo come ordinamento giuridico settoriale 15
- 1.3 Evoluzione e caratteri dell'ordinamento giuridico sportivo 18
- 1.4 Il rapporto tra ordinamento sportivo e giustizia statale 24
- 1.5 La legge 17 ottobre 2003, n. 280 33

Capitolo II - La pregiudiziale sportiva: il ruolo della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport

- 2.1 La Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport 42
- 2.2 La natura giuridica delle decisioni della Camera: la prima pronuncia del TAR Lazio in materia 53
- 2.3 La sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato e la successiva giurisprudenza amministrativa 57

2.4	Problematiche relative alla configurabilità delle decisioni come lodi arbitrali e conseguenze della configurazione delle decisioni come provvedimenti amministrativi	66
-----	--	----

Capitolo III - Questioni sulla legittimità della pregiudiziale sportiva

3.1	Il ricorso “per saltum” direttamente al giudice amministrativo: le pronunce del T.A.R. Lazio di inammissibilità dei ricorsi prima dell’esaurimento dei gradi di giustizia sportiva	73
3.2	Un sistema alternativo: la richiesta di misure cautelari alla Camera di conciliazione e al TAR Lazio	76
3.3	Il principio del vincolo dei motivi	80
3.4	Dubbi di legittimità costituzionale del sistema	83

Capitolo IV - Le questioni sportive e la giustizia statale nell’ordinamento Inglese

4.1	L’organizzazione sportiva in Inghilterra	86
4.2	Il controllo statale sull’ordinamento sportivo: il c.d. judicial review	92
4.3	Il Human Rights Act 1998	95
4.4	I meccanismi di risoluzione delle controversie sportive in Inghilterra: “Alternative forms of Dispute Resolution”	97

Capitolo V - L’esperienza francese in tema di giustizia sportiva e diritto amministrativo

5.1	La rilevanza pubblicistica dello sport nell’esperienza francese	99
-----	---	----

5.2	Il sistema federale sportivo in Francia: gli organi di giustizia	104
5.3	Le controversie disciplinari nell'ordinamento francese	106
5.4	La Conciliazione e l'Arbitrato dinanzi al Comité National Olympique et Sportif Français (CNOSF)	110
5.5	La giustizia amministrativa in materia sportiva: la giurisdizione del Conseil d'Etat	116
	Conclusioni	120
	Bibliografia	125

Introduzione

I rapporti tra ordinamento sportivo e statale sono stati sempre caratterizzati da rivendicazioni di autonomia da parte del primo, in virtù della sua affiliazione all'ordinamento sportivo internazionale (il C.O.N.I. è affiliato al C.I.O. ⁽¹⁾ e le federazioni sportive nazionali sono affiliate alle relative federazioni internazionali), pur essendo ordinamento settoriale e come tale soggetto alla supremazia dell'ordinamento statale.

L'ordinamento sportivo ha istituito un proprio sistema di giustizia interno, cui sono sottoposti tutti i soggetti dell'ordinamento stesso e il cui compito è quello di risolvere le controversie che insorgono tra detti soggetti ed accertare e sanzionare tutte quelle condotte che si pongono in contrasto con le norme fondamentali di organizzazione e relazione.

Dottrina e giurisprudenza si sono impegnate nell'individuare con certezza i confini della sindacabilità da parte del giudice statale dei provvedimenti federali, dinanzi anche al ripetuto rifiuto da parte degli organi dell'ordinamento sportivo di attuare le decisioni assunte dai giudici statali (soprattutto quando queste, dichiarando l'illegittimità della normativa, si ponevano in contrasto con l'ordinamento sportivo e con la sua pretesa autonomia).

Nel 2003, al fine di risolvere la situazione di crisi insorta nei rapporti tra giustizia sportiva e statale con il caso del Catania Calcio, il legislatore ha emanato "*Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*" con il decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, convertito con modifiche nella legge

¹ Comitato Internazionale Olimpico

17 ottobre 2003, n. 280: tale legge fissa principi certi in materia di impugnazione di provvedimenti emanati dai vari ordinamenti sportivi (da C.O.N.I. e Federazioni sportive) innanzi ai giudici dell'ordinamento statale.

Viene riconosciuto l'ordinamento sportivo nazionale e sancita la sua autonomia, riservando ad esso le controversie riguardanti *“l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie e i comportamenti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive”*, ex art. 2, I comma, salvo il caso di rilevanza per l'ordinamento statale di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo.

L'art. 3 della l. 280/2003 ha fissato il principio della c.d. pregiudiziale sportiva: il ricorso al giudice statale è possibile solo dopo aver esaurito tutti i gradi di giustizia sportiva (*“esauriti i gradi di giustizia sportiva”*).

Il procedimento dinanzi agli organi della giustizia sportiva si svolge dinanzi ai giudici federali e si conclude con il ricorso alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I., che gli affiliati e i tesserati hanno l'onere di adire sia per il tentativo di conciliazione, sia per l'arbitrato.

La Camera di Conciliazione e arbitrato è prevista dall'art. 12 dello Statuto del C.O.N.I. ed ha competenza, con pronuncia definitiva, sulle controversie che contrappongono una Federazione sportiva nazionale a soggetti affiliati, tesserati o licenziati, a condizione che siano stati previamente esauriti i ricorsi interni alla Federazione o comunque si tratti di decisioni non soggette a impugnazione nell'ambito della giustizia federale.

La natura della decisione di tale organo è una questione che è stata ampiamente dibattuta dalla giurisprudenza, poi risolta dal Consiglio di Stato.

Inizialmente il TAR Lazio, con la sentenza n. 2987/2004, poi confermata con le sentenze n. 2571/2005 e n. 527/2005, ha riconosciuto la natura di lodo arbitrale della decisione della Camera di Conciliazione ed ha stabilito che fosse impugnabile al giudice amministrativo ai sensi della legge n. 280/2003, ma soltanto per vizi di nullità e non di legittimità, come previsto dagli artt. 827 e ss. c.p.c. per i casi di impugnazione di lodi arbitrali.

Il Consiglio di Stato, invece, con la sentenza 9 luglio 2004, n. 5025 ha per la prima volta affrontato il tema dei rapporti tra giustizia sportiva e amministrativa, riconoscendo la natura di provvedimento amministrativo delle decisioni della Camera di Conciliazione (anche se positivamente definite dal Regolamento della stessa come lodi arbitrali).

Ha inoltre precisato che, ai fini dell'ammissibilità del ricorso amministrativo, ai sensi dell'art. 3 della l. n. 280/2003 è necessario aver preventivamente esperito anche il ricorso alla Camera di Conciliazione e che le decisioni di questa, avendo natura sostanziale di provvedimento amministrativo, sono impugnabili al T.A.R. Lazio per vizi di legittimità e non solo per vizi di nullità.

Tale prassi si è poi successivamente consolidata nella giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Prima con una serie di ordinanze cautelari, poi con la sentenza 9 febbraio 2006, n. 527 (Cosenza/FIGC), è stata infatti confermata la linea interpretativa in base alla quale le decisioni della Camera di Conciliazione

non hanno natura di lodo arbitrale ma di provvedimento amministrativo, in quanto sono emanate in materie in cui sono configurabili posizioni di interesse legittimo, come tale non arbitrabile anche ai sensi dell'art. 6 della l. 205/2000 ⁽²⁾.

Ciò in ragione della non compromettibilità in arbitri degli interessi legittimi, in quanto tali posizioni giuridiche soggettive sono esclusivamente nella disponibilità della pubblica amministrazione, e della non arbitrabilità del pubblico potere.

La successiva sentenza del Consiglio di Stato n. 3559/2006 (SPAL/FIGC) ha ribadito l'orientamento dei Giudici di Palazzo Spada ⁽³⁾.

² Con le ordinanze 9 agosto 2005 nn. 3853, 3856, 3857, 3860 e 3865 (relative ai ricorsi di Gela, Perugia, Torino, Bologna e Torres) il Consiglio di Stato ha ribadito la natura di provvedimento amministrativo delle decisioni della Camera di Conciliazione, riconoscendo *“l'ammissibilità del ricorso originariamente proposto in primo grado avverso la decisione della Camera di Conciliazione ed arbitrato per lo sport istituita presso il CONI, tenuto conto che tale decisione non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, che, benché emessa con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale, è pienamente sindacabile dal giudice amministrativo secondo i principi già espressi dalla Sezione con la sentenza n. 5025/2004, da cui il Collegio non ritiene di doversi discostare”*.

Con la decisione n. 527/2006, il Consiglio di Stato ha confermato la propria impostazione in ordine alla natura amministrativistica delle decisioni della Camera di Conciliazione: *“(...) ritiene il Collegio che vada confermata la natura amministrativa del giudizio della Camera di conciliazione che si svolge “in forma arbitrale” a seguito della legge n. 280/2003 (già ritenuta da CdS VI n. 5025/2004 e successive come CdS VI, ordinanze 9 agosto 2005 n. 3853, n. 3856, n. 3857, n. 3860, n. 3865, n. 3866), e ciò in ragione, essenzialmente, della natura di interesse legittimo della posizione giuridica azionata e della nota incompromettibilità in arbitri di tali posizioni giuridiche soggettive (su cui cfr. art. 6 della legge n. 205/2000)(...) Gli interessi legittimi sono esclusivamente nella disponibilità dell'amministrazione, solo l'attività amministrativa li fa sorgere e ne determina l'entità, essi sono anche indisponibili in relazione all' indisponibilità del potere amministrativo, di per sé inesauribile ed irrinunciabile(...) deve, conseguentemente affermarsi la natura amministrativa della decisione della Camera Arbitrale(...)”*

³ Cons. Stato, Sez VI, 25 gennaio 2007, n. 268 (Salernitana/FIGC): *“(...) la decisione ha natura di atto amministrativo e non di lodo arbitrale (Sez. VI, 9 febbraio 2006, n. 527; Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025)(...)”*

Con la sentenza n. 268/2007 il Consiglio di Stato ha ricordato che l'arbitrato sportivo non si può sostituire alla giustizia statale e infatti "sfocia" in un atto avente natura di provvedimento amministrativo, soggetto all'ordinario giudizio di legittimità del Giudice amministrativo⁽⁴⁾.

Anche il TAR Lazio, con sentenza 7 giugno 2007 n. 5645 ha dovuto cedere all'autorità della somma funzione di nomofilichia del Consiglio di Stato⁽⁵⁾ e concordare che le decisioni della Camera di Conciliazione e

⁴ Si veda: Cons. Stato, Sez VI, 25 gennaio 2007, n. 268 (Salernitana/FIGC):
"(...)l'arbitrato sportivo libero od irrituale (in ipotesi, riferibile pure agli interessi legittimi, oltre che ai diritti soggettivi: cfr. art. 11, legge n. 241/1990, ed art. 3, legge n. 280/2003), infatti, non si sostituisce alla giustizia resa dagli organi giudiziari dello Stato, ma sfocia in un atto – il lodo – avente natura di mero provvedimento amministrativo, espressivo della volontà ultima dell'ordinamento sportivo, conseguente all'esaurimento dei vari gradi interni di gravame. Come tale il lodo, pertanto, ove incidente su interessi legittimi, è soggetto all'ordinario giudizio di legittimità del giudice amministrativo(...) L'art. 6, legge n. 205/2000, nel prevedere che "le controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo possono essere risolte mediante arbitrato rituale di diritto", ha definitivamente superato l'orientamento della Cassazione che fondava il criterio circa l'ammissibilità dell'arbitrato rituale non sulla natura della situazione giuridica fatta valere, ma sulla natura del giudice cui la controversia era attribuita, escludendone la possibilità nel caso di controversia rientrante nella giurisdizione del giudice amministrativo (Cass., n. 7643/1995). Lo stesso art. 6 non ha, però, fatto venir meno il principio, secondo cui non è ammessa la devoluzione ad arbitri di controversie aventi ad oggetto interessi legittimi(...) Pertanto, l'impugnata decisione della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del C.O.N.I. non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, avente quindi il carattere sostanziale di provvedimento amministrativo negoziale, benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale(...) si tratta di atto sindacabile in modo pieno dal giudice amministrativo e non vige la limitazione dei motivi di impugnazione a quelli di nullità del lodo ex art. 829, c.p.c."

⁵ Cfr. TAR Lazio, Sez III ter, 21 giugno 2007, n. 5645 (Salernitana/FIGC):
"(...) 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; con la conseguenza che nei confronti delle suddette decisioni, seppure emesse con le forme e le garanzie del giudizio arbitrale, non vige la limitazione dei mezzi di impugnazione previsti dall'art. 829 del c.p.c. per i lodi arbitrali(...) Peraltro con la successiva decisione 9/2/2006, n. 527, il Consiglio di Stato, Sez. VI, ha ribadito il proprio orientamento, confermando la tesi della natura amministrativa del giudizio della Camera di Conciliazione e Arbitrato, essenzialmente in ragione del natura di interesse legittimo della posizione giuridica azionata e della incompromettibilità in arbitri di tali posizioni giuridiche soggettive(...) ritiene il Collegio di dover conformarsi al dictum del Consiglio di Stato in ordine alla natura amministrativa della decisione della Camera arbitrale."

Arbitrato del CONI non hanno valore di lodo arbitrale irrituale ma di mero provvedimento amministrativo, facendo riferimento all'art. 6 della legge n. 205/2000 che ha esplicitamente ammesso l'arbitrabilità delle controversie concernenti diritti soggettivi ma non le ulteriori situazioni giuridiche soggettive qualificabili come interessi legittimi.

Grazie all'evoluzione della giurisprudenza, l'istituto della pregiudiziale sportiva non ha comportato significative violazioni del principio costituzionale di cui all'art. 24 del diritto alla tutela giurisdizionale, in quanto le decisioni di ultimo grado della giustizia sportiva possono essere oggetto del sindacato di legittimità da parte del Giudice Amministrativo.

Capitolo I

I rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale

1.1 L'evoluzione del concetto di ordinamento giuridico: la teoria della pluralità degli ordinamenti

La configurazione del sistema sportivo come ordinamento settoriale, nell'ambito della pluralità degli ordinamenti giuridici, può essere compresa ricorrendo al concetto di ordinamento giuridico nella sua attuale individuazione.

In una prima fase storica, la dottrina normativistica, che ha il suo massimo esponente in Kelsen, affermava che il diritto è norma e che l'ordinamento giuridico è esclusivamente l'insieme di norme poste dallo Stato, un sistema normativo composto dal solo elemento della "normazione"⁶.

⁶ Si veda: Bobbio Norberto, *Diritto e potere, Saggi su Kelsen*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992, 76 ss.: "Primariamente col Kelsen la teoria del diritto si è orientata definitivamente verso lo studio dell'ordinamento giuridico nel suo complesso, considerando come concetto fondamentale per una costruzione teorica del campo del diritto, non più il concetto di norma ma quello di ordinamento, inteso come sistema di

Secondo tale impostazione la validità della norma e dell'ordinamento, inteso come insieme di norme, è indipendente dalla effettività o reale efficacia della norma stessa: la sua validità consiste infatti nella “positività”, nel senso di essere posta e convalidata dall'ordinamento.

In una seconda fase storica, tale impostazione viene superata dalla dottrina istituzionalistica di Santi Romano, secondo la quale il diritto non può ridursi a norma o all'insieme di norme che costituiscono l'ordinamento, in quanto quest'ultimo è inteso come “Istituzione” o organizzazione e dunque condiziona l'aspetto meramente normativo (7).

L'ordinamento giuridico viene inteso come il prodotto della coscienza sociale ed è configurabile, secondo Santi Romano, in presenza di due elementi “materiali”, oltre a quello della normazione: la “società”, come unità concreta distinta dagli individui che la compongono, e “l'ordine sociale”, ovvero ogni elemento organizzativo extragiuridico.

L'ordinamento, prima ancora di essere norma che regola rapporti sociali, è organizzazione, struttura, posizione della società stessa e perciò

norme(...). L'impresa di Kelsen consiste nel non abbandonare il punto di vista normativo nel passaggio dallo studio delle singole norme allo studio dell'ordinamento, ma anzi nel condurlo sino alle estreme conseguenze, cercando l'elemento caratteristico del diritto nel modo con cui le norme cui abitualmente diamo il nome di norme giuridiche si dispongono e compongono il sistema. L'essenza del diritto non andrà ricercata d'ora innanzi, secondo la nuova prospettiva kelseniana, in questa o quella caratteristica delle norme, ma nella caratteristica di quell'insieme di norme che formano l'ordinamento giuridico.”

⁷ Cfr. Santi Romano, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, 1910: la nozione di ordinamento giuridico, collegata a quella di istituzione, tendeva a contrastare una concezione monopolizzante dello Stato e a valorizzare le libere espressioni della società civile in grado di darsi un diritto proprio e di porsi talora addirittura in contrasto con l'ordinamento statale.

Ne uscivano rafforzati il concetto di autonomia e i diritti di libertà dell'individuo e delle formazioni sociali.

regola tutti i rapporti sociali astrattamente possibili e potenzialmente immaginabili nella società stessa.

Data questa dipendenza funzionale tra momento normativo e momento sociale, “*ogni ordinamento giuridico è perciò un’istituzione e viceversa ogni istituzione è un ordinamento giuridico*” (⁸).

Confermando la teoria di Santi Romano, la dottrina successiva di Cesarini Sforza ha ricondotto il concetto di “*Istituzione*” principalmente a quei gruppi sociali dotati delle caratteristiche di plurisoggettività, organizzazione e normazione.

Risale a tale autore la prima applicazione puntuale della nuova teoria al diritto sportivo (⁹).

Accettando la definizione di ordinamento giuridico come Istituzione, può essere individuato un ordinamento giuridico in ogni espressione associazionistica con i caratteri suddetti.

Può dunque essere riconosciuta, nell’ambito di una stessa comunità statale l’esistenza di una molteplicità di Istituzioni e quindi di una pluralità di ordinamenti giuridici (¹⁰).

⁸ Santi Romano, *op. cit.*, p. 28

⁹ Si veda: Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, 1381 ss., ove si precisa che “*colui che in un controversie dello sport ricorre all’autorità dello Stato, agisce come membro della comunità statale, e non come membro della comunità sportiva, si pone, quindi, automaticamente fuori di questa, e di tale secessione è logico che subisca le conseguenze*”.

L’autore giustifica quindi sul piano teorico il fatto che “*gli statuti prescrivano agli associati, in caso di controversia fra loro o con l’associazione in materia regolata dalla legge di quest’ultima, di non avvalersi della giurisdizione dello Stato*”.

¹⁰ Cassese S., *Istituzione: un concetto ormai inutile*, in *Pol. Dir.*, 1979, 59 ss.: “*La società si articola in organizzazioni riconosciute come portatrici di interessi collettivi, la cui presenza è legittimata anche nell’ambito del potere pubblico. Questa nuova realtà viene*

All'interno dell'ordinamento statale, si rinvengono una serie di "sotto sistemi", di piccole Istituzioni, definiti come ordinamenti settoriali, che perseguono ciascuno la realizzazione di interessi di un determinato settore.

Secondo tale modello, dunque, accanto allo Stato, unica Istituzione che persegue interessi generali di tutta la collettività, vengono riconosciuti numerosi ordinamenti settoriali quali l'ordinamento militare, l'ordinamento delle varie professioni, l'ordinamento ecclesiastico e l'ordinamento sportivo ⁽¹¹⁾.

Tuttavia, al fine di assicurare un ordinato svolgimento della vita sociale, è necessario ricondurre la pluralità degli ordinamenti giuridici ad un sistema unitario ed armonico nel quale lo Stato, quale unica Istituzione portatrice di interessi generali, rispetto agli interessi settoriali ed individuali perseguiti dalle altre Istituzioni, assuma una posizione di assoluta preminenza ⁽¹²⁾.

Nell'ambito del decentramento amministrativo delle funzioni amministrative, svolgono la propria attività con una certa autonomia, che si

definita come Istituzione. I due elementi che la caratterizzano sono l'appartenenza alla sfera sociale e l'organizzazione razionale."

¹¹ L'ordinamento sportivo è comunque in posizione "di difesa" dall'ordinamento statale.

Si veda Luiso, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, 580 ss: l'ordinamento sportivo "tende ad escludere dal proprio ambito, al fine precipuo di evitare che, nel contrasto fra le due formazioni, abbia la prevalenza quella statale".

¹² La teoria istituzionale si diffuse anche in altri Paesi: in Francia con Maurice Hauriou, in Germania con Max Weber e negli Stati Uniti con Thorstein Veblen.

Le ragioni del suo successo dipendono dal fatto che questa offrì una spiegazione al crescere della società civile di inizio secolo.

concreta nella facoltà di stabilire un'organizzazione propria e di porre in essere una normazione propria.

Tali ordinamenti settoriali esistono all'interno dell'ordinamento statale, del quale fanno parte come ordinamenti derivati, ricevendo consistenti contributi pubblici e rimanendo comunque sottoposti alla giurisdizione dei giudici statali, innanzi ai quali sono impugnabili gli atti normativi e provvedimenti dagli stessi emanati.

Esiste una "gerarchia delle Istituzioni" a garantire l'unitarietà dell'organizzazione statale "policentrica", determinata dall'esistenza della gerarchia delle fonti del diritto.

Soltanto lo Stato, infatti, ha una potestà normativa di fonte primaria potendo emanare leggi ed atti con forza di legge, mentre tutti gli altri ordinamenti settoriali hanno una potestà normativa di fonte secondaria, potendo emanare atti normativi di livello soltanto regolamentare.

Ne consegue che la normativa interna degli ordinamenti settoriali deve essere sempre conforme ai principi stabiliti dalle norme poste dallo Stato e che laddove sia invece in contrasto con quest'ultima, potrebbe essere riconosciuta come illegittima ed annullata dagli organi giurisdizionali statali.

1.2 Il fenomeno sportivo come ordinamento giuridico settoriale

Un primo riconoscimento del fenomeno sportivo come ordinamento giuridico, cioè come “*corpo sociale, avente propria esistenza in un insieme organizzato di norme, di meccanismi e ingranaggi, di collegamenti di autorità e di forza, che producono, modificano, applicano, garantiscono le norme*”⁽¹³⁾ venne effettuato dal Cesarini Sforza, nell’ambito della teoria della pluralità degli ordinamenti⁽¹⁴⁾.

Definendo come diritto dei privati “*quello che i privati medesimi creano per regolare determinati rapporti di interesse collettivo in mancanza, o nell’insufficienza della legge statale*”⁽¹⁵⁾, individua “*un complesso di norme che autorità statuali emanano per regolare determinate relazioni giuridiche tra le persone ad esse sottoposte*”⁽¹⁶⁾.

Secondo Cesarini Sforza, l’ordinamento sportivo rientra nelle c.d. organizzazioni diffuse, la cui giuridicità non deriva dalla loro posizione

¹³ Santi Romano, *L’ordinamento giuridico*, 1918.

¹⁴ Si veda: Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati, Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1963; *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, 1381 ss.

¹⁵ Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, 3 ss.

¹⁶ L’ambito dei diritti privati si identifica con quello delle organizzazioni che si formano senza l’intervento dello Stato, ma sorgono spontaneamente come unione di persone caratterizzata dal fatto che queste cooperano per uno scopo comune.

Quindi per Cesarini Sforza esistono due categorie di ordinamenti giuridici: quelli le cui norme hanno un preciso valore giuridico e che corrispondono ad organizzazioni allo stato fluido o diffuso e quelli le cui norme hanno un preciso valore giuridico e che corrispondono ad organizzazioni specializzate.

entro la gerarchia del diritto statale, essendo queste formazioni giuridiche non sottoposte all'ordinamento statale, ma ad esso parallele.

Il Giannini, rielaborando tale tesi in un quadro storico più ispirato al pluralismo, riconobbe nell'ordinamento sportivo le tre caratteristiche necessarie per configurarsi come ordinamento giuridico: plurioggettività, normazione propria e organizzazione (¹⁷).

La plurioggettività consiste nell'esistenza di un congruo numero di soggetti, persone fisiche o enti, legati dall'osservanza di un corpo comune di norme, cui è attribuito un valore vincolante.

Tale corpo di norme, la normazione, deve formare un sistema, cioè un insieme ordinato in modo gerarchico, con norme fondamentali e norme subordinate.

L'organizzazione è un complesso collegato di persone e di servizi, deve avere carattere permanente e duraturo ed esercita sui soggetti che compongono l'ordinamento un potere che ne limita la libertà, in nome dell'interesse comune del gruppo.

¹⁷ Sul punto: Giannini M.S., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 1958, 32 ss.; *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. Sportivo*, 1949, 10 ss: "Gli elementi costitutivi degli ordinamenti giuridici sono tre: una plurioggettività, una normazione, un'organizzazione. La plurioggettività consiste nell'esistenza di un congruo numero di soggetti, persone fisiche o enti, legati dall'osservanza di un corpo comune di norme, alle quali essi attribuiscono un valore vincolante. Tale corpo di norme costituisce la normazione, in senso proprio: si parla di corpo di norme, in quanto le norme devono formare, con le mutue interconnessioni, un sistema, cioè un insieme ordinato in modo gerarchico, culminante in alcune norme fondamentali, o principi, e via via svolgentesi per norme subordinate.

L'organizzazione è un complesso collegato di persone, di servizi personali e di servizi reali (cioè di servizi resi da cose, o mezzi). Essa deve avere carattere permanente e duraturo, ed esercita sui soggetti componenti l'ordinamento un potere (autorità), che limita, in nome dell'interesse comune del gruppo, le libertà di ciascun soggetto."

Tra organizzazione e normazione corre uno stretto vincolo di “interazione simultanea”: l’organizzazione pone le norme, le quali creano l’organizzazione (¹⁸).

Trattandosi poi di un ordinamento non originario, ma derivato da quello generale dello Stato, accanto ai tre elementi deve essere posto quello della liceità degli scopi da perseguire, alla luce dei principi posti dall’ordinamento giuridico generale (¹⁹).

L’ordinamento sportivo rappresenta una manifestazione di autonomia: il problema è se si tratti di autonomia pubblica o privata, posto che anche quest’ultima costituisce uno strumento per regolare interessi individuali o collettivi espressi da gruppi sociali intermedi in posizione di libertà nei confronti dell’ordinamento generale dello Stato.

La tesi pubblicistica parte da due considerazioni: le leggi dello Stato qualificano il C.O.N.I. come ente pubblico e le Federazioni sportive come organi del C.O.N.I.; il fenomeno sportivo ha carattere di interesse generale, quindi lo Stato non può disinteressarsene e interviene regolando il settore e riconoscendo agli organi preposti alla disciplina del fenomeno la natura pubblica e poteri autoritativi di intervento.

¹⁸ Si veda Giannini M.S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sportivo*, 1949, 13 ss.: “Tra organizzazione e normazione corrono strettissimi vincoli, e più precisamente si ha ciò che, sociologicamente, dicesi interazione simultanea: è l’organizzazione che pone le norme; ma d’altro lato sono queste che creano l’organizzazione; ogni modifica dell’una è modifica dell’altra. Come ciò avvenga, ancora una volta è un fenomeno sociologico: il diritto lo registra, o meglio lo registrerà; non lo potrà mai assumere nel proprio ordine di rilevanze”.

¹⁹ Cfr. Quaranta A., *Rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento giuridico statale*, in *Riv. dir. sportivo*, 1979, 29 ss.: “E’ agevole riscontrare nel fenomeno sportivo i connotati caratteristici di un ordinamento giuridico, comunemente individuati in una plurisoggettività, in una normazione ed in una organizzazione. Trattandosi poi di un ordinamento non originario, ma derivato da quello dello Stato, accanto ai tre suindicati elementi, deve essere posto quello della liceità degli scopi da perseguire alla luce, appunto, dei principi posti dall’ordinamento giuridico generale.”

La tesi privatistica si basa sulla considerazione che l'ingresso di soggetti, persone fisiche o giuridiche ovvero entità non personificate, nella comunità sportiva avviene non per atto di un'autorità dotata di poteri pubblicistici, bensì esclusivamente in base ad un atto di adesione spontanea alla comunità stessa e all'accettazione convenzionale, costituente manifestazione di autonomia negoziale privata, delle regole che gli organismi preposti alla organizzazione sportiva liberamente si sono dati.

Solo dall'esame dei loro rapporti con il C.O.N.I., con le società, con i tesserati, dal regime dei loro atti, dalla natura dei regolamenti che adottano, si evince l'essenza dell'ordinamento sportivo e i rapporti tra questo e l'ordinamento statale.

Gli argomenti addotti a sostegno della tesi pubblicistica delle Federazioni sono confutati analiticamente dai sostenitori della tesi privatistica, e viceversa.

La giurisprudenza amministrativa è nel senso della natura pubblica, quella dei giudici di merito è oscillante, la tesi della Cassazione è intermedia.

A favore della natura pubblica si osserva che: le Federazioni sono espressamente qualificate organi del CONI, che vanno dall'approvazione del bilancio a quello dei regolamenti interni, alla nomina dei commissari straordinari; che sono obbligate a versare il provento dei tesseramenti e dei ricavi delle manifestazioni sportive al CONI; che si avvalgono del personale del CONI che è inquadrato in rapporti di pubblico impiego; che dispongono di poteri di controllo sulle società sportive ai sensi dell'art. 12, L. n. 91; che hanno potere regolamentare e statutario; che dispongono la affiliazione delle società sportive costituite sotto forma di società di capitali e riconoscono, per delega, le società sportive in genere; che hanno fini coincidenti con

quelli del CONI ed inoltre il CONI eroga fondi alle Federazioni attingendo ai proventi dei concorsi pronostici.

I sostenitori della tesi privatistica osservano invece che la qualificazione di organo è da ritenersi impropria.

Ciò è confermato dal fatto che la L. n. 91 non riproduce la formula normativa secondo cui le Federazioni sono organi del CONI, ma, in una impostazione meramente descrittiva, si limita ad affermare che “le Federazioni sportive sono costituite dalle società e dagli organismi ad esse affiliati”, così da confermare il substrato privatistico nelle stesse, per quanto assunto a rilevanza pubblica; secondo il c.c. il potere di vigilanza e in genere di controllo investe dell'autorità governativa investe le associazioni e le fondazioni private; la finalità pubblica non è mai decisiva, così pure il finanziamento, il quale dipende solo dall'interesse che ha lo Stato o comunque l'ente pubblico per l'attività di un altro ente, pubblico o privato che sia; solo per l'espletamento delle attività amministrative relative agli uffici centrali le Federazioni si avvalgono di personale dipendente del CONI (art. 14 tero comma, L. n. 91); per le attività di carattere tecnico sportivo le Federazioni possono servirsi di personale assunto in base a rapporti di diritto privato (art. 14, quarto comma,) con ciò riconoscendo che l'attività posta in essere dalle Federazioni è assoggettata alle norme di diritto privato cui soggiacciono i rapporti di lavoro che le Federazioni hanno con i propri dipendenti.; le Federazioni preesistono all'inserimento del CONI: l'inserimento nell'ente associativo non ne muta i caratteri privatistici; talune Federazioni hanno espressamente la qualifica di persona giuridica pubblica.

La giurisprudenza più recente della Cassazione ha ravvisato nelle attività delle Federazioni un doppio regime: privatistico, in quanto associazioni di soggetti privati (le società sportive, gli atleti, i dirigenti) e pubblicistico, in quanto partecipano della natura pubblicistica del CONI per

quelle attività in ordine alle quali i loro scopi coincidono con gli interessi primari e fondamentali del detto ente pubblico.

Per cui in caso di controversia avente ad oggetto la violazione di norme federali, statutarie e regolamentari, ai fini di stabilire la giurisdizione del giudice cui spetta la cognizione della causa occorre di volta in volta accertare se le norme che si assumono violate sono fra quelle che disciplinano la vita associativa interna (“privata”) della Federazione ovvero fra quelle che coincidono con gli interessi primari e fondamentali del CONI.

Nel primo caso, la giurisdizione apparterrà al giudice ordinario , nel secondo caso al giudice amministrativo.

E’ interessante evidenziare come la Cassazione fondi la natura privata dell’attività delle Federazioni nelle innovazioni introdotte dalla L. n. 91/1981 (²⁰).

La soluzione della doppia natura delle Federazioni, frutto del pluralismo strutturale delle Federazioni, pone però il problema dell’individuazione in concreto del campo privato e di quello pubblico: quand’è che le Federazioni operano come organi del CONI e quando invece esprimono l’autonomia dell’associazione.

Secondo la Cassazione, occorre distinguere in funzione dell’interesse tutelato: se pubblico o privato.

²⁰ Cass. 3092/1996: *“Poteva, infatti, ritenersi in passato che ogni e qualunque attività normativa avente ad oggetto l’organizzazione della struttura federale dovesse essere considerata espressione della natura pubblica dell’ente, per una ritenuta necessità primaria di attuazione del fine pubblico. Ed è proprio in quest’ottica che trovano adeguata spiegazione quelle passate pronunce di questa Corte e del Consiglio di Stato che tendono ad attribuire natura di “atti amministrativi” a ogni e qualunque norma dei regolamenti federali. Dopo l’emanazione della legge del 1981, però, la realtà giuridica è sicuramente mutata, avendo avuto cura il legislatore di attribuire alle singole Federazioni anche “l’autonomia organizzativa”: e ciò, ovviamente, significa che il “pubblico” non deve necessariamente prevaricare il “privato”. Il fatto della “vigilanza” del CONI, peraltro, non è determinante ai fini di considerare come proveniente dalla “natura giuridica” ogni attività organizzativa essendo ben noto (e numerosi sono gli esempi nel nostro ordinamento) che il solo fatto della “vigilanza” pubblica non vale ad attrarre nell’orbita del “pubblico” il soggetto che la subisce”.*

Sono pubbliche le manifestazioni di volontà che tendono ad un fine “sicuramente coincidente”²¹ con quello del C.O.N.I., o che “combaciano perfettamente”²² con la finalità pubblica del CONI.

Non è certamente un criterio chiaro, ove si consideri la genericità delle finalità del CONI: organizzazione e potenziamento dello sport nazionale, disciplina dell’attività sportiva, apprestamento atleti e mezzi per le Olimpiadi, ecc.

Gli scopi delle Federazioni sono dello stesso tenore, con riferimento alla singola disciplina.

Quindi è problematico individuare attività delle Federazioni non rispondenti ai fini del CONI, ed è una conseguenza della struttura associativa di detto ente pubblico.

Si tratta tuttavia di una indagine di fondamentale importanza, non solo per i riscontri sul profilo della giurisdizione ma per tutte le differenze di regime degli atti: si pensi solo alla normativa sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso, che non opera nei confronti dell’attività non espressiva di funzioni pubbliche.

1.3 Evoluzione e caratteri dell’ordinamento giuridico sportivo

²¹ Cass. 3092/1996, cit.

²² Cass. 3091/1996, cit.

L'ordinamento giuridico sportivo si è formato in tempi recenti, nel secolo scorso, e rappresenta l'unico caso di nascita e di formazione di un nuovo e complesso ordinamento giuridico nei tempi moderni.

In precedenza esistevano attività sportive individuali, a fine di svago. L'occasione che fece sorgere l'ordinamento sportivo va ravvisata nelle competizioni internazionali, in particolare nell'istituzione dei Giochi olimpici.

L'ordinamento sportivo mondiale si configura con la costituzione del Comitato Olimpico Internazionale (CIO) nel 1894 e con la redazione del relativo statuto, la Carta Olimpica.

Del C.I.O. fanno parte le varie Federazioni sportive internazionali, una per ogni singola disciplina sportiva, le quali costituiscono la massima istituzione mondiale per ciascuno sport.

A livello internazionale, il CIO e le Federazioni sportive internazionali costituiscono organizzazioni non governative sorte per l'esigenza di creare un vincolo di comunanza, di solidarietà tra tutti coloro che praticano lo stesso sport nei vari Paesi, secondo i principi della Carta Olimpica.

L'ordinamento sportivo mondiale è un ordinamento superstatale ed ha per soggetti giuridici le persone fisiche e alcuni enti, mentre gli Stati sono delle semplici misure spaziali, cioè sedi di sue articolazioni e istituzioni nazionali.

Non può quindi essere qualificato come ordinamento internazionale, che invece ha come propri soggetti giuridici gli Stati.

L'ordinamento sportivo mondiale non è un ordinamento territoriale: il territorio non rileva come elemento costitutivo ma, rispetto agli ordinamenti statali che con esso interferiscono, può essere il presupposto per il compimento di atti o lo svolgimento di attività (disciplina statale di società sportive nazionali, gare che devono svolgersi in dati Stati, eventuali organi statali circoscrizionali per l'amministrazione dello sport).

L'ordinamento sportivo mondiale è inoltre originario (la sua costituzione fonda la propria efficacia solo sull'ordinamento stesso e non su altri ordinamenti) ma non sovrano, intendendo per tale un ordinamento la cui organizzazione impone ai soggetti l'osservanza coattiva delle norme, stabilisce la rilevanza degli altri ordinamenti e può imporre le sue determinazioni in modo effettivo ⁽²³⁾.

Successivamente si crea anche nei singoli Stati una struttura parallela e gerarchicamente subordinata a quella dell'ordinamento mondiale: i vari ordinamenti sportivi nazionali, con al vertice un Comitato olimpico.

In Italia viene costituito il Comitato Olimpico Nazionale Italiano, ente necessario per consentire la partecipazione degli atleti a i giochi olimpici, cui vengono attribuite la qualifica di soggetto dell'ordinamento

²³ Osserva Giannini M.S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sportivo*, 1949, 18 ss.: "L'ordinamento sportivo, se è originario, non è però sovrano, ove per sovranità s'intenda la piena effettività della forza, per cui l'organizzazione dell'ordinamento impone ai soggetti l'osservanza coattiva delle norme, stabilisce la rilevanza rispetto a se stesso di qualsiasi altro ordinamento, e può imporre tali sue determinazioni in modo effettivo. Del resto che l'ordinamento sportivo mondiale non sia sovrano, non può recar meraviglia, poiché di ordinamenti autenticamente sovrani oggi non vi sono che gli Stati: anche la Comunità internazionale, e alcuni ordinamenti delle religioni che si pretendono sovrani, in realtà sono tali solo rispetto a se stessi, mancando in essi l'effettività del potere (sovrano)."

sportivo mondiale e di ente fiduciario del C.O.N.I., insieme a funzioni di coordinamento e controllo di tutta l'attività sportiva nazionale (²⁴).

Ordinamento sportivo mondiale e ordinamento sportivo nazionale, pur con molti vincoli di connessione, si muovono su piani diversi: il primo è originario, pur non essendo dotato di sovranità né di effettività di poteri nell'ambito della comunità internazionale, gli altri sono derivati dai singoli ordinamenti statuali.

Li accomuna la caratteristica di essere ordinamenti c.d. aperti, nel senso che la plurisoggettività che ne costituisce elemento determinante è individuata in una comunità "diffusa" di persone ed enti.

L'ordinamento sportivo nazionale costituisce un complesso di istituzioni che, seppur collegate in vario modo con l'ordinamento sportivo superstatale, presenta le caratteristiche proprie di un ordinamento interno, derivato da quello statale, che gli riconosce formalmente il carattere della giuridicità.

Si tratta di derivanza sempre parziale, in quanto rimane sempre una zona regolata dalla normazione dell'ordinamento sportivo mondiale (²⁵).

Nel loro carattere di derivanza parziale, gli ordinamenti sportivi nazionali non differiscono da altri ordinamenti settoriali.

Si verifica quindi il fenomeno del pluralismo degli ordinamenti giuridici nell'ambito di quello generale dello Stato.

²⁴ Lubrano E. , *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Roma, Istituto Editoriale Regioni Italiane 2004.

²⁵ Le norme sullo svolgimento dei giochi sportivi, sul comportamento degli atleti, sull'amministrazione delle gare sportive, sono sempre quelle proprie dell'ordinamento sportivo mondiale.

Il problema della rilevanza di tali ordinamenti è da considerare in rapporto alla rilevanza dei gruppi intermedi tra cittadino e Stato riconosciuta dalla stessa Costituzione come un momento irrinunciabile della sfera di libertà dell'individuo considerato sia per se stesso, sia nel suo inserimento in comunità.

L'ordinamento giuridico può dunque definirsi come un ordinamento giuridico di settore, il quale, anche se non dotato di sovranità, è caratterizzato da un'ampia sfera di autonomia.

Nel settore sportivo sussistono elementi fondamentali dai quali si fa dipendere la giuridicità di un ordinamento derivato.

Per quel che attiene all'elemento della plurisoggettività, occorre distinguere tra ordinamenti chiusi e aperti o allo stato diffuso.

Questi ultimi sono caratterizzati dalla indeterminatezza dei componenti del gruppo elevato a livelli di comunità.

Mancano in tali casi organi dell'apparato aventi il compito di procedere all'ammissione di singoli componenti, i quali aderiscono al gruppo in base ad un atto di volontà, sicché l'appartenenza alla comunità deriva da una manifestazione di autonomia privata di tipo extrastatuale.

La normazione deve trarre origine in via autonoma dallo stesso gruppo sociale organizzato, cioè in base ad una propria spontanea determinazione e deve essere osservata dai componenti del gruppo con il convincimento della sua effettività e della sua forza imperativa, nel rispetto

delle norme inderogabili dell'ordinamento generale dal quale l'ordinamento di settore trae origine e derivazione.

Esiste inoltre nella comunità sportiva una pluralità di individui ed enti che compongono unitariamente il gruppo sociale al quale si riferisce la normazione sportiva e che sono titolari di diritti e obblighi liberamente assunti con l'adesione spontanea al gruppo stesso.

La normazione è dotata di propria autonomia sia nei confronti dell'ordinamento generale dello Stato, sia nei confronti delle organizzazioni sportive internazionali. Presenta il carattere della "compiutezza" in quanto abbraccia l'intero fenomeno sportivo in tutte le sue componenti di rilievo.

1.4 Il rapporto tra ordinamento sportivo e giustizia statale

Se l'ordinamento sportivo integra un ordinamento giuridico, ne deriva la necessità di un suo coordinamento con l'ordinamento generale e

sovrano dello Stato, pur nel rispetto delle ragioni di autonomia, caratterizzanti l'ordinamento settoriale ⁽²⁶⁾.

Il quadro in esame denota alcune aree di potenziale "collisione", soprattutto con norme di rango costituzionale, come avviene per il riconoscimento di diritti inviolabili di associazione (art. 2 e 18, I comma, Cost.) e di agire in giudizio per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi (artt. 24, 103 e 113 Cost.).

Va inoltre ricordato che è attribuita potestà legislativa concorrente in materia di ordinamento sportivo, in virtù dell'art. 117, III comma, Costituzione, dopo la riforma del titolo V con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, per il perseguimento da parte dello Stato degli obiettivi di autonomia e decentramento (art. 5 Cost.).

Vi è un'ulteriore area di collisione, imputabile ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario: in tale diritto ha fonte il principio della libera circolazione all'interno dell'Unione europea, sancito dall'art. 39 (ex 48) del Trattato CE.

La Corte di Giustizia della Comunità Europea se ne è già occupata con specifico riguardo allo svolgimento delle attività sportive ⁽²⁷⁾, escludendo che l'autonomia degli ordinamenti sportivi degli Stati membri

²⁶ Si veda: Antonioli M., *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, in *Dir. Proc. Ammin.*, 2005, 1026 ss.

²⁷ Con sentenza CGCE, 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*, in *Giust. Civ.*, 1996, 602.

Si veda in proposito: Orlandi M., *Ostacoli alla libera circolazione dei calciatori e numero massimo di "stranieri comunitari" in una squadra: osservazioni in margine alla sentenza Bosman*, in *Giust. Civ.*, 1996, 619 ss. e Coccia M., *La sentenza Bosman: summum ius, summa iuria?*, in *Riv. dir. Sport.*, 1996, 650.

sia in grado di implicare una ingiustificata restrizione della suddetta libertà⁽²⁸⁾.

La questione infatti finisce per coinvolgere la ammissibilità della “teoria ordinamentale”, che costituisce l’architrate su cui si fondano i presupposti di teorici del diritto sportivo.

L’ordinamento sportivo ha istituito un proprio sistema di giustizia interno, cui sono sottoposti tutti i soggetti dell’ordinamento stesso ed il cui compito è quello di risolvere le controversie che insorgono tra detti soggetti come pure quello di accertare e sanzionare tutte quelle condotte che si pongono in contrasto con le sue norme fondamentali di organizzazione e relazione.

Il sistema prevede un complesso di organi e procedure per il raggiungimento di tali finalità.

In particolare, ciascuna Federazione sportiva emana appositi regolamenti in materia di giustizia, costituenti, unitamente al regolamento organico ed allo statuto, le c.d. carte federali, che prevedono una regolamentazione di carattere sostanziale avente ad oggetto i precetti cui tutti i soggetti in ambito federale devono conformarsi e le relative sanzioni, l’istituzione dei vari organi di giustizia federale (sia ordinari che

²⁸ Si veda: Clarich M., *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi ?!*, in *Riv. dir. Sport.*, 1996, 393 ss.: “*La Corte di giustizia, facendo applicazione dell’art. 48 del Trattato CE in tema di libera circolazione delle persone, ha ritenuto incompatibili con il diritto comunitario una serie di vincoli , previsti dal diritto statale interno, al trasferimento ad altra società di un giocatore di calcio professionista e la limitazione del numero dei calciatori professionisti comunitari nelle partite tra società calcistiche.*”

Sostiene l’Autore che “*la presenza del giudice nazionale o comunitario appare sempre più irrinunciabile dato l’intreccio ormai inestricabile tra gli interessi economici che gravitano attorno al mondo dello sport e gli interessi prettamente sportivi.*”

specializzati) disciplinandone la costituzione, le competenze e le modalità, e infine una regolamentazione di carattere processuale per disciplinare le forme e le procedure da osservare dinanzi agli organi di giustizia.

La previsione di un sistema di giustizia interno, o meglio di più sistemi di giustizia quante sono le federazioni, risponde alla necessità di affidare ad organi a competenza specifica la risoluzione delle controversie e di ottenere decisioni in tempi rapidi, garantendo in tal modo alla comunità dello sport la propria indipendenza e la propria autonomia.

Il problema dei rapporti tra giustizia sportiva e giustizia statale, nasce dalla difficoltà di individuare con certezza gli esatti confini della sindacabilità da parte del giudice statale dei provvedimenti federali e dal rifiuto da parte degli organi dell'ordinamento sportivo di attuare le decisioni assunte dai giudici statali che si ponevano in contrasto con l'ordinamento sportivo in quanto dichiaranti l'illegittimità della normativa.

L'ordinamento sportivo ha rivendicato a sé il compito di decidere sulle eventuali controversie sorte tra gli associati escludendo quanto più possibile l'ingerenza dei giudici statali.

L'ordinamento dello Stato non poteva però tollerare una "zona franca sportiva" sottratta alla propria giurisdizione, soprattutto nei casi in cui la controversia non riguardava soltanto l'ambito tecnico sportivo, ma decideva anche su diritti e interessi o comunque su situazioni di rilievo per l'ordinamento statale che devono trovare tutela giurisdizionale dinanzi all'autorità giudiziaria dello Stato (²⁹).

²⁹ Izzo C.G., *La giustizia sportiva*, in *Il diritto dello sport*, diretto da Izzo C.G., Merone A., Tortora M., 2007, 263 ss.

Nel caso dello sport, la difficoltà a distinguere tra momenti associativi-privatistici e pubblicistici, ha sempre caratterizzato la riflessione giuridica e l'esperienza giurisprudenziale.

L'attribuzione di poteri da parte del legislatore e l'analisi dei compiti delle autorità sportive (statualmente rilevanti e di interesse collettivo, anche laddove si esprimano in punto di applicazione norme tecnico-sportive) porta a preferire qualificazioni tendenzialmente pubblicistiche.

Ciò in particolare in relazione agli atti con cui è disciplinata la partecipazione attiva all'organizzazione sportiva ufficiale.

L'emanazione del d.lg. n. 242/1999 sul riordino del C.O.N.I., riconoscendo la natura di associazioni di diritto privato alle federazioni⁽³⁰⁾, aveva visto una netta preferenza per la dimensione privatistica, tesa a configurare la giustizia sportiva non come espressione di una potestà pubblica delle federazioni, che porrebbe il relativo sistema in contrasto con l'art. 102 Cost., ma come manifestazione del potere-dovere di natura privatistica conferito alle federazioni dai propri iscritti con l'atto di affiliazione.

Anche dopo l'emanazione del Decreto-Melandri, d.Lgs. n. 242/1999, ha continuato ad essere generalmente riconosciuta, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, la c.d. "doppia natura" delle Federazioni sportive.

Il fenomeno sportivo è sorto spontaneamente come forma di associazionismo di carattere privatistico: lo stesso C.O.N.I. è stato inizialmente istituito nel 1914 come persona giuridica privata.

Solo successivamente il C.O.N.I. è stato trasformato prima in ente pubblico ausiliario e poi in ente pubblico indipendente e infine in ente pubblico posto sotto la vigilanza del Ministero del Turismo e Spettacolo.

Le Federazioni sportive sono state invece inizialmente riconosciute come *“organi del C.O.N.I.”*⁽³¹⁾.

In un secondo momento è stata riconosciuta alle Federazioni *“l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del C.O.N.I.”*⁽³²⁾ pur essendo *“organi del C.O.N.I. relativamente all'esercizio delle attività sportive ricadenti nell'ambito di rispettiva competenza”*⁽³³⁾.

Con il decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (c.d. decreto Melandri), che ha abrogato la legge n. 426/1942 e quindi anche la definizione delle Federazioni come organi del C.O.N.I., è stata loro riconosciuta *“la natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato”* ma anche *“la valenza pubblicistica di specifici aspetti dell'attività sportiva da esse svolta in armonia con gli indirizzi del C.I.O e del C.O.N.I.”*⁽³⁴⁾.

³¹ Si veda art. 5 legge n. 426/1942: *“Sono organi del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.): la Federazione Italiana Atletica Leggera (F.I.D.A.L.) (...)”*

³² Art. 14 legge 23 marzo 1981, n. 91: *“Le Federazioni sportive nazionali sono costituite dalle società e dagli organismi ad esse affiliati e sono rette da norme statutarie e regolamentari sulla base del principio di democrazia interna.*

Alle Federazioni sportive nazionali è riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI (...)”

³³ Art. 2 del D.P.R. n. 530/1974.

³⁴ Art. 15 d. lgs. 242/1999: *“Le Federazioni sportive nazionali svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del C.I.O. e del C.O.N.I., anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività. Ad esse partecipano società ed associazioni sportive e , nei soli casi previsti dagli statuti delle federazioni sportive nazionali in relazione alla particolare attività, anche singoli tesserati.”*

In giurisprudenza è inizialmente prevalsa la tesi che sosteneva la natura pubblicistica delle Federazioni, poiché la legge n. 426/1942 le definiva appunto “*organi del C.O.N.I.*”.⁽³⁵⁾

La dottrina invece ha sempre manifestato diffidenza verso la tesi pubblicistica, in quanto molte Federazioni sorte come associazioni private preesistevano alla disciplina legislativa del 1942 e inoltre erano dotate di propri organi eletti autonomamente⁽³⁶⁾ e di potestà regolamentare propria⁽³⁷⁾.

Tali elementi erano valutati come indici della soggettività giuridica propria di carattere privatistico delle Federazioni, autonoma dal C.O.N.I.

La legge n. 91/1981 ha sancito espressamente l'autonomia delle Federazioni sportive dal C.O.N.I. ed ha riconosciuto la “doppia natura” delle Federazioni sportive, pubblica o privata, secondo l'attività concretamente svolta dalle stesse.

Attribuendo la “doppia natura” alle Federazioni, secondo la giurisprudenza, è così possibile conciliare l'autonomia ad esse riconosciuta

³⁵ Si vedano: Cons. Stato, Sez. VI, 27 luglio 1955, n. 607: “*Le Federazioni hanno fini di interesse pubblico che, nell'ambito di ciascuno sport, sono gli stessi del C.O.N.I. e pertanto il legislatore, qualificandoli come organi di questo ha usato tale espressione, in senso tecnico*”;

Cass. SS. UU. , 19 giugno 1968 n. 2028: “*L'espressione organi di cui all'art. 5 della legge n. 426/1942 deve ritenersi usata dal legislatore in senso tecnico e quindi per designare un vero e proprio rapporto di compenetrazione tra il C.O.N.I. e la Federazione.*”

³⁶ Art. 8 legge n. 426/1942: “*I Presidenti delle Federazioni sportive sono nominati dal Segretario del Partito nazionale fascista, su proposta del Presidente del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.). Essi, previo parere favorevole dello stesso Presidente del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.), nominano i componenti del direttorio federale.*”

³⁷ Art. 5 legge n. 426/1942: “*Le Federazioni sportive nazionali stabiliscono, con regolamenti interni, approvati dal Presidente del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.), le norme tecniche ed amministrative per il loro funzionamento e le norme sportive per l'esercizio dello sport controllato.*”

con la loro natura di organi del C.O.N.I. relativamente all'esercizio delle attività sportive ricadenti nell'ambito di rispettiva competenza (³⁸).

L'impostazione giurisprudenziale nel senso del riconoscimento della doppia natura della Federazioni sportive, è stata ribadita anche dopo che il decreto Melandri ha espressamente chiarito la natura di associazione privata delle Federazioni sportive (³⁹).

Le Federazioni, associazioni non riconosciute, partecipano della natura pubblicistica del C.O.N.I., solo per quelle attività in ordine alle quali

³⁸ Si vedano Cass. SS. UU. 3091/86 e 3092/86: *“Le Federazioni sportive sorgono come soggetti privati (associazioni non riconosciute) e conservano quella loro impronta genetica che rendono esplicita in una serie innumerevole di manifestazioni, ma nella ricorrenza di certi requisiti assumono la qualifica di organi del C.O.N.I. e partecipano quindi necessariamente della natura pubblica di questo.”*

Cass. SS. UU., 26 ottobre 1989, n. 4399: *“Le Federazioni sportive, pur avendo natura prevalente di soggetti privati, partecipano tuttavia della natura pubblica del C.O.N.I. di cui sono organi nello svolgimento di certe attività che tendono ad un fine coincidente con quello istituzionale del C.O.N.I., mentre tutte le altre attività delle Federazioni restano attratte dall'orbita privistica.”*

³⁹ Cfr. T.A.R. Puglia, Sez. I, 11 settembre 2001, n. 3477: *“Anche dopo la riforma di cui al d.lgs. n. 242/1999, il C.O.N.I. conserva preminente rilievo pubblicistico come reso evidente dalla riaffermata personalità giuridica di diritto pubblico e dalla sottoposizione alla vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali (art. 1 d.lgs. n. 242/1999); il decreto ha inoltre ribadito la stretta correlazione tra il C.O.N.I. e le Federazioni sportive nazionali chiarendo anche la valenza pubblicistica di specifici aspetti dell'attività svolta dalle Federazioni: pertanto, alla luce del quadro normativo di riferimento, deve ritenersi che le Federazioni sportive, in quanto svolgano attività direttamente correlate con l'organizzazione e lo svolgimento di manifestazioni sportive, in special modo quando si tratti di manifestazioni agonistiche di larga risonanza i cui risultati siano oggetto di concorsi pronostici con afflusso di pubblico ed eventualmente con risonanza radiotelevisiva, per gli indubbi consistenti riflessi che tali manifestazioni assumono nella sfera economico-sociale ed anche nella sfera dell'ordine pubblico locale, concorrono allo svolgimento dei compiti pubblicistici propri del C.O.N.I. nel settore sportivo, pertanto, tali atti normativi e gestionali, costituendo estrinsecazione di poteri di supremazia speciale, sono atti oggettivamente amministrativi, in quanto intesi alla cura e regolazione della sfera di interessi del settore sportivo, ma con rilevanza anche esterna ad esso perché involgente anche gli interessi pubblici sui quali essi incidono: al cospetto di tali atti quindi l'associato può vantare soltanto l'interesse alla legittima applicazione delle regole ed al corretto esercizio dei poteri gestionali ed è quindi titolare di posizioni di interesse legittimo in senso proprio”.*

gli scopi delle federazioni vengano a coincidere con gli interessi generali perseguiti dal C.O.N.I. stesso.

Appare improbabile che gli atti principali con cui le federazioni amministrano il mondo dello sport organizzato, ossia in particolare quelli di ammissione ed espulsione dall'ordinamento sportivo, siano parificabili a meri atti privatistici, impugnabili ex artt. 23 e ss. c.c. ⁽⁴⁰⁾.

Il Consiglio di Stato ha confermato che *“per chi (singolo o associazione) voglia praticare un tipo di sport con determinati effetti (es. possibilità di partecipare a competizioni ufficiali, etc.) l'adesione alla relativa federazione sportiva riconosciuta appare necessaria; queste osservazioni sembrano già sufficienti a far ritenere che le federazioni non siano mere associazioni di diritto privato”* ⁽⁴¹⁾.

Inoltre ritenendo come amministrativa tutta la attività endoassociativa e intrafederale svolta all'interno dell'ordinamento sportivo, la Camera di Conciliazione e Arbitrato del C.O.N.I. è stata posta al vertice della giustizia sportiva e i suoi lodi sono stati qualificati provvedimenti amministrativi ricorribili al giudice amministrativo (C.St., Sez. VI, sent. 9 luglio 2004, n. 5025).

⁴⁰ Goisis F., *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Giuffrè, 4 ss.: *“Al di là delle motivazioni man mano offerte, che riflettono essenzialmente esigenze fondamento soggettivo del potere amministrativo, la pubblicità sembra principalmente un portato della constatazione della riserva dell'ordinamento sportivo riconducibile al C.O.N.I. della pratica sportiva agonistica ufficiale: appare quindi improbabile, anche a fronte di prese di posizione della Consulta in punto di c.d. libertà negativa di associazione, immaginare che gli atti principali con cui le federazioni amministrano il mondo dello sport organizzato, ossia, in particolare, quelli di ammissione ed espulsione dall'ordinamento sportivo e dai suoi più significativi episodi di vita, quali i campionati professionistici, siano parificabili a meri atti privatistici.”*

⁴¹ Cons. Stato, sez. II, parere 6 luglio 1983, n. 326, in *Riv. dir. Sport*, 1984, 505 ss.

Ponendosi dal punto di vista del C.O.N.I., il complesso delle norme sportive consente di concludere che l'ordinamento sportivo contempla quello statale come tale, ed è in posizione di difesa nei confronti di esso, nel senso che tende ad escluderlo dal proprio ambito, al fine di evitare che, nel contrasto tra le due formazioni, abbia la prevalenza quella statale⁽⁴²⁾.

L'ordinamento sportivo considera indifferente quello statale, nel senso che non se ne occupa espressamente nelle proprie norme (si crea un caso tipico di "autonomia istituzionale"⁽⁴³⁾): in previsione che le due formazioni vengano a configgere, l'ordinamento sportivo si preoccupa di evitare, nei limiti in cui è possibile, che le autorità statali intervengano per reprimere le violazioni delle norme del loro ordinamento.

Questo è lo scopo della norma-vincolo di giustizia, laddove essa impone ai tesserati di accettare le norme e i provvedimenti federali e colpisce con sanzioni coloro che provochino l'intervento di autorità estranee al mondo sportivo.

Si cerca di impedire in via indiretta l'intervento dell'autorità statale, quando esso dipenda dall'iniziativa del privato, sanzionando disciplinarmente quest'ultimo.

1.5 La legge 17 ottobre 2003, n. 280

⁴² Luiso F., *La giustizia sportiva*, Giuffrè, Milano, 1975, 570 ss. : *"In linea di massima l'ordinamento sportivo considera indifferente quello statale, nel senso che non se ne occupa mai espressamente nelle proprie norme. Cionondimeno, in previsione della possibilità che le due normazioni vengano a conflitto, l'ordinamento sportivo si occupa di evitare, nei limiti in cui è possibile, che le autorità statali intervengano per reprimere le violazioni delle norme del loro ordinamento."*

⁴³ Giannini M.S., *Autonomia*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 1951, 207 ss.

Un ordinamento settoriale si può dire veramente effettivo solo quando, in relazione al suo inserimento nell'ordinamento generale, viene riconosciuta una tutela adeguata alle situazioni giuridiche soggettive proprie del sistema settoriale, che quindi vengono pienamente inserite nell'ambito dell'ordinamento generale ⁽⁴⁴⁾.

Con riferimento all'ordinamento sportivo, tipico ordinamento di carattere settoriale, l'inquadramento effettivo nell'ordinamento giuridico generale ha avuto concreta realizzazione con la legge 17 ottobre 2003, n. 280, con la quale è stato convertito il decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, emanato per fronteggiare una situazione di crisi determinatasi nell'estate 2003, allorché alcune società sportive calcistiche avevano presentato ricorsi al TAR contro i provvedimenti di esclusione dai campionati ⁽⁴⁵⁾.

⁴⁴ Sul punto: Lubrano F., *Diritto dello sport e "giustizia sportiva"*, in *Dir. Sport*, 2007, 11 ss.

⁴⁵ L'esigenza di disciplinare con fonte legislativa il rapporto tra ordinamento sportivo e ordinamento statale sorge dunque in occasione del contenzioso sorto tra la F.I.G.C. e alcune società di calcio che rivendicavano, con azioni proposte innanzi ai rispettivi T.A.R. territoriali, il titolo a partecipare al Campionato 2003-2004 di Serie B.

La F.I.G.C. aveva già varato il calendario ordinario del campionato con la partecipazione di 20 squadre: alcune delle società ricorrenti (Catania e Salernitana) avevano già ottenuto provvedimenti cautelari di ammissione a tale campionato ed altre attendevano udienze che si sarebbero tenute nei giorni prossimi all'inizio del campionato.

Il calcio italiano correva il rischio di vedere partire il campionato di Serie B a 21 squadre e di dovere poi ampliare tale organico a 22, 23 o 24 squadre una volta iniziato il campionato, proprio per eseguire le decisioni dei vari T.A.R.

In tale situazione, il Governo ha preso atto della "eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere" e ha conferito, con Decreto Legge 19 agosto 2003, n. 220, alla FIGC e al CONI un potere di emanare provvedimenti di carattere straordinario per garantire l'avvio dei campionati.

Gli organi dell'ordinamento sportivo hanno previsto l'avvio dei campionati ampliando l'organico di Serie B a 24 squadre mediante il "ripescaggio" delle Società ricorrenti e retrocesse sul campo in Serie C1, in modo da far venir meno l'interesse ai rispettivi ricorsi.

La proposizione di azioni in sede statale da parte di tesserati dell'ordinamento sportivo era priva di una disciplina statale, creando una situazione di incertezza giuridica.

Con la l. 17 ottobre 2003, n. 280 il legislatore ha mirato a stabilire punti fermi in ordine ai rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva, attraverso la delimitazione dei rispettivi ambiti di operatività fino a tale momento tracciati dalla giurisprudenza.

Si è voluta creare una “mediazione” tra i principi fondamentali dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e della rilevanza per l'ordinamento generale di alcune situazioni costitutesi nell'ambito dell'ordinamento settoriale, alle quali si deve riconoscere una tutela piena secondo i principi dell'ordinamento statale e non limitata all'ordinamento settoriale (⁴⁶).

La legge riconosce autonomia all'ordinamento sportivo, ma fa salva la rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica delle situazioni giuridiche soggettive protette (art. 1, II comma) (⁴⁷).

Il sistema di interconnessione tra ordinamento sportivo e ordinamento statale si è articolato nelle disposizioni degli artt. 2 e 3 del

⁴⁶ Si vedano: art. 1, I c., legge 17 ottobre 2003, n. 280: *“La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale”*.

Art. 2, II c., legge 17 ottobre 2003, n. 280: *“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”*.

⁴⁷ Si tratta di una codificazione del principio di rilevanza elaborato dalla Cass. 9 maggio 1986, n. 3091 e 3092 in Foro it., 1986, I, 1251.

decreto legge n. 220/2003, che hanno individuato le questioni riservate all'ordinamento sportivo ⁽⁴⁸⁾ e previsto l'intervento del Giudice statale (Giudice Amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva) per quanto riguarda *“ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato Olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2”*.

L'impostazione della nuova normativa introdotta dal decreto legge si poneva in modo sbilanciato a favore della giustizia sportiva, poiché anche materie rilevanti per l'ordinamento giuridico nazionale erano state inserite nell'art. 2 e quindi attribuite in modo esclusivo all'ordinamento sportivo.

Le questioni riservate alla giustizia sportiva riguardavano l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società e tesserati (lett. c), l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche e l'ammissione delle squadre e atleti a tali attività (lett. d).

Su tali materie è intervenuto il legislatore in sede di conversione, disponendo la soppressione delle lettere c e d dell'art. 2.

Si ricordi l'insegnamento del Cesarini Sforza, che, ragionando in chiave di pluralità degli ordinamenti, suggeriva di prevedere che *“in materia*

⁴⁸ Cfr. art. 2, I c., decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 : *“ In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:*

- a) il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche;*
- b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive;*
- c) l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società di associazioni sportive e di singoli tesserati;*
- d) l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti.”*

tecnica e disciplinare non è ammesso richiamo o appello contro gli atti delle autorità sportive, né è loro riconosciuta o accordata alcuna esecuzione coatta” (⁴⁹).

Una parte della dottrina qualifica il tentativo del legislatore come “restaurazione del paradigma pluralista”, a fronte degli sviluppi legislativi e giurisprudenziali interni e comunitari nel senso del superamento della separazione tra ordinamento sportivo e statale (⁵⁰).

L’autonomia dell’ordinamento sportivo trova un limite nei casi in cui i provvedimenti emanati dagli ordinamenti sportivi assumono una “rilevanza esterna”, ovvero una rilevanza anche per l’ordinamento statale, laddove tali provvedimenti determinino una potenziale lesione di situazioni giuridiche soggettive rilevanti, qualificabili come diritti soggettivi o come interessi legittimi.

A seguito di tali interventi si va realizzando progressivamente un sistema organico e razionale di rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento generale, per effetto del quale le situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento statale possono essere azionate in sede giurisdizionale statale e ottenere conseguentemente una tutela piena ai sensi degli artt. 24, 103, 113 Cost.

Si tratta di un controllo di legittimità da parte del giudice amministrativo, restando escluse le questioni di merito riservate all’ordinamento sportivo: si è infatti riservata alla giustizia sportiva la disciplina delle questioni aventi ad oggetto “*il corretto svolgimento delle*

⁴⁹ Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963, 65 ss.

⁵⁰ Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale . I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007.

attività sportive ed agonistiche” (⁵¹) (art. 2 lett. a) e “*i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare*” (art. 2 lett. b) (⁵²).

In relazione a questa ultima tipologia di questioni, l’esclusione dell’intervento del giudice statale si ricollega al rilievo di merito delle relative valutazioni e non alla esclusione della materia dall’ambito dell’intervento del giudice ordinario (⁵³).

L’art. 2 della l. n. 280/2003 riserva alla giustizia sportiva la disciplina delle questioni 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 ed agonistiche (lett. *a*) e comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive (lett. *b*).

Dalla impostazione generale risulta dunque che le questioni tecniche sono state riconosciute irrilevanti per l’ordinamento statale e quindi insindacabili dai giudici statali.

Le questioni di carattere economico (⁵⁴) sono riconosciute come rilevanti, per il loro contenuto patrimoniale, e l’art. 3 della l. n. 280/2003

⁵¹ Le questioni c.d. tecniche sono quelle relative all’applicazione da parte del sistema sportivo, cioè delle federazioni per mezzo dei propri giudici di gara, delle regole tecnico-sportive del gioco (ad esempio, concessione o meno di calcio di rigore).

⁵² Le questioni c.d. disciplinari sono quelle relative alla applicazione, da parte del sistema sportivo delle sanzioni disciplinari nei confronti dei soggetti che abbiano violato le regole (ad esempio la squalifica del tesserato, penalizzazione delle Società).

Sono di carattere pecuniario (multa), temporaneamente interdittivo (squalifica), penalizzativo (sottrazione di punti in classifica o retrocessione al campionato inferiore) e definitivamente interdittivo (radiazione o revoca dell’affiliazione);

⁵⁴ Le questioni patrimoniali tra pariordinati sono quelle relative alle controversie di carattere meramente patrimoniale tra soggetti inseriti allo stesso livello all’interno del

riconosce la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti.

Non sono invece più riservate alla giustizia sportiva le questioni di carattere amministrativo che riguardano gli atti del CONI e delle federazioni⁽⁵⁵⁾.

Le controversie amministrative, aventi ad oggetto atti del CONI e delle federazioni (in tema di tesseramento, affiliazione e iscrizione ai campionati, esclusi quindi i provvedimenti disciplinari) sono di competenza del T.A.R. Lazio, previo esaurimento dei gradi interni della giustizia sportiva.

Il problema più dibattuto rimane quello relativo alle controversie tecniche e disciplinari.

La l. n. 280/2003 attribuisce alla giustizia sportiva le questioni di carattere tecnico, attesa la loro irrilevanza per l'ordinamento statale, precludendo in astratto l'impugnazione innanzi alla giustizia statale di provvedimenti relativi a tale genere di questioni.

Riguardo ai provvedimenti di carattere disciplinare, la dottrina ritiene che essi siano impugnabili dinanzi alla giustizia statale nei casi in cui essi assumono una rilevanza esterna all'ordinamento sportivo, ovvero nei casi in cui possano determinare una sostanziale lesione di posizioni

sistema sportivo (ad esempio, azione del calciatore contro la propria società per il risarcimento dei danni o per il mancato pagamento degli stipendi, azione di una società contro un'altra società per il pagamento del "prezzo" per il trasferimento del calciatore).

⁵⁵ Le questioni c.d. amministrative sono quelle relative all'esplicazione del potere istituzionale organizzativo da parte delle Federazioni ed attengono al mantenimento del c.d. "rapporto associativo" di tesserati e affiliati e del livello di tale status di associato (questioni relative al tesseramento di atleti, tecnici, direttori sportivi, arbitri, all'affiliazione delle associazioni e società, nonché alla ammissione ai campionati di società).

giuridiche soggettive riconoscibili come diritti soggettivi o interessi legittimi (⁵⁶).

Altra parte della dottrina (⁵⁷) è di avviso contrario e ritiene che il legislatore, per codificare la riserva in favore dell'ordinamento sportivo, ha espressamente previsto il vincolo di giustizia, disponendo che per le controversie tecniche e disciplinari, previste dall'art. 2, I comma, gli affiliati hanno l'onere di adire gli organi della giustizia sportiva secondo le previsioni degli statuti e dei regolamenti del CONI e delle federazioni (⁵⁸).

Per il Consiglio di Stato, la disposizione dell'art 1, II comma, deve leggersi non come clausola di salvezza della giurisdizione statale ogni qualvolta il provvedimento sportivo reso nelle materie indicate acquisti rilevanza per l'ordinamento dello Stato, bensì come norma ricognitiva delle ipotesi successivamente codificate (controversie economiche e amministrative di cui all'art. 3, I comma), rimesse alla giurisdizione statale, sia pure previo esaurimento dei mezzi di giustizia interna dell'ordinamento sportivo.

⁵⁶ Lubrano E., *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la l. 17 ottobre 2003*, n. 280 in *La giustizia sportiva*, Expert Edizioni, 2004, 170 ss.

⁵⁷ Vaccà C., *Giustizia sportiva e arbitrato*, Milano, 2006, 92 ss.

⁵⁸ Tale rigida interpretazione viene fondata anche sulla sentenza del Consiglio di Stato 9 luglio 2004, n. 5025, secondo la quale “*i casi di rilevanza per l'ordinamento dello Stato delle situazioni giuridiche soggettive, connesse con l'ordinamento sportivo, sono attribuiti alla giurisdizione del giudice ordinario ed a quella esclusiva del giudice amministrativo, a seconda che si tratti rispettivamente di controversie aventi ad oggetto i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti o di 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'art. 2*”.

Verrebbe così stabilita una vera e propria riserva assoluta a favore dell'ordinamento sportivo per le controversie tecnico-organizzative e per quelle disciplinari.

Unica eccezione per quest'ultimo tipo di controversie è costituita dall'ipotesi in cui il provvedimento disciplinare comporta la perdita dello status di affiliato o tesserato, in quanti in tali ipotesi manca la soggezione al vincolo di giustizia ed il soggetto che si assume leso potrà adire liberamente la giurisdizione statale.

L'art. 3 risolve il problema dell'individuazione del giudice statale competente in materia di cognizione di questioni originatesi in ambito sportivo, stabilendo che i provvedimenti emanati dagli ordinamenti sportivi sono impugnabili innanzi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (a parte per le questioni di carattere economico tra pari ordinati, devolvibili alla giurisdizione del giudice ordinario) e stabilendo la competenza territoriale esclusiva del T.A.R. Lazio.

Inoltre l'art. 3 ha fissato il principio che il ricorso al giudice statale è possibile solo dopo aver “*esauriti i gradi della giustizia sportiva*”, ovvero il principio della c.d. “*pregiudiziale sportiva*”.

L'intervento del Giudice statale è condizionato alla circostanza che sia stata adita la Camera di Conciliazione, organo di ultimo grado della giustizia sportiva.

L'inconveniente che si viene a creare è la “*sostanziale abdicazione da parte dell'ordinamento generale della sua funzione fondamentale di stabilire direttamente le condizioni dell'azione giudiziaria*”⁽⁵⁹⁾.

⁵⁹ Osserva Lubrano F., *Diritto dello sport e “giustizia sportiva”*, in *Dir. Sport*, 2007 : “ *L'effettività dell'ordinamento giuridico impone, quindi, un nuovo anche se limitato intervento da parte del Legislatore. La legge n. 280/2003, pur partendo da una impostazione “sbilanciata” a favore dell'ordinamento sportivo, può costituire valido*

Con tale disposizione si è voluto inserire un filtro all'azione dinanzi ai giudici statali, che possono essere aditi solo dopo che si sia esperita e completamente consumata l'azione dinanzi agli organi della giustizia sportiva.

In tal modo si è voluta proteggere l'autonomia della giustizia sportiva, nel tentativo di limitare e possibilmente esaurire il contenzioso all'interno di essa.

Capitolo II

strumento di “contemperamento” e di giusto inserimento dell’ordinamento sportivo nell’ordinamento della Repubblica: per fare questo è , però , necessario che venga ristabilita quella “par condicio” fondamentale nei rapporti tra le parti (senza che l’una possa prevaricare l’altra), condizione essenziale perché il Giudice possa assumere a pieno la propria posizione di “terzietà”, condizione essenziale dell’esercizio della giurisdizione, onde questa possa realizzare quella funzione di tutela effettiva delle situazioni giuridiche soggettive, funzione che, talvolta, per motivi che non è qui il caso di indagare, non si è realizzata a pieno ma che tutti gli operatori del diritto devono perseguire con tutti gli strumenti a loro disposizione.”

La pregiudiziale sportiva: il ruolo della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport

2.1 La Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport

Nel fissare i criteri di riparto della giurisdizione in ordine alla materia sportiva, l'art. 3, I comma, della legge n. 280/2003, con l'inciso "*esauriti i gradi della giustizia sportiva*", ha stabilito che l'esercizio dell'azione innanzi ai giudici statali sia possibile soltanto nei casi in cui il giudizio sia stato preventivamente promosso innanzi agli organi della giustizia sportiva, in tutti i gradi previsti dalla normativa.

Viene istituita una sorta di giurisdizione condizionata: prima di agire innanzi ai giudici statali, occorre esperire il ricorso alla Camera di Conciliazione e Arbitrato del CONI, successivamente alle impugnazioni proposte innanzi alle Federazioni sportive.

A proposito dell'esaurimento dei gradi di giustizia sportiva, i giudici di Palazzo Spada hanno ribadito nella sentenza n. 5025/2004 che questi non si risolvono soltanto nei ricorsi interni endofederali : in ultima istanza, gli affiliati e i tesserati hanno l'onere di adire con ricorso la Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport.

La Camera di Conciliazione e di Arbitrato per lo Sport è stata istituita presso il CONI in attuazione della previsione di cui all'art. 12 dello Statuto del CONI con funzione consultiva, di conciliazione e di arbitrato.

Il funzionamento della Camera è disciplinato dal Regolamento deliberato dal Consiglio Nazionale del CONI, su proposta della Giunta Nazionale del CONI, in data 3 febbraio 2005, modificato ed integrato con delibera della Giunta n. 0057 del 24 gennaio 2006.

La Camera è nominata dal Consiglio Nazionale del CONI, su proposta della Giunta nazionale del CONI, ed è formata dal Presidente, da quattro componenti fissi, di cui uno con funzioni di Vice Presidente vicario, quattro membri estratti a rotazione dall'elenco di esperti in materia giuridica e sportiva, non superiore a trenta.

I componenti e gli esperti sono scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni ordinaria e amministrative, i docenti universitari in materie giuridiche e gli avvocati patrocinanti avanti le supreme corti.

Nella sua funzione conciliativa, la Camera ha competenza a promuovere, su richiesta di uno o più soggetti interessati, la conciliazione di controversie in materia sportiva con lo scopo di favorire la composizione amichevole di controversie in tempi brevi e con costi contenuti attraverso l'intervento di conciliatori, incaricati di assistere le parti nella ricerca di un accordo che consenta loro di risolvere la controversia.

Il conciliatore è nominato dal Presidente della Camera tra i componenti dell'elenco degli arbitri e dei conciliatori ed è incaricato di assistere le parti nella ricerca di un accordo che consenta loro di risolvere la controversia.

La controversia è sottoposta alla Camera dal soggetto affiliato o tesserato o dalla Federazione sportiva nazionale, ovvero da soggetti non affiliati, tesserati entro e non oltre il termine perentorio di trenta giorni dalla data di conoscenza del fatto o dell'atto da cui trae origine la controversia.

La conciliazione può essere richiesta da una o da entrambe le parti interessate.

La Camera ha competenza a promuovere la conciliazione di controversie in materia sportiva quando si tratti di una controversia che contrappone una Federazione sportiva nazionale ad uno o più soggetti affiliati, tesserati o comunque destinatari delle decisioni federali e quando siano stati previamente esauriti i ricorsi interni alla federazione sportiva o comunque si tratti di decisioni non soggette ad impugnazione nell'ambito della giustizia federale (qualsiasi altra controversia in materia sportiva, anche tra soggetti non affiliati o tesserati, può essere devoluta alla Camera ai fini della conciliazione, previo espresso accordo tra le parti).

Va ricordato però che la conciliazione non può essere richiesta da soggetti nei cui confronti sia stata irrogata una sanzione disciplinare inferiore a centoventi giorni o una sanzione per violazione delle norme antidoping, né può essere richiesta avverso le decisioni delle federazioni sportive in tema di revoca o diniego dell'affiliazione di società sportive sulle quali ogni competenza è riservata alla Giunta Nazionale del CONI.

Qualora un terzo abbia nella controversia insorta un interesse individuale e diretto, questo può intervenire nella conciliazione.

Dovrà proporre alla Camera la motivata istanza di autorizzazione alla partecipazione alla stessa procedura (specificando le ragioni di tale

istanza, il fondamento della propria legittimazione e l'interesse che la giustifica) e formulando le conclusioni che intende proporre nella conciliazione.

Il Presidente deciderà poi sull'istanza di partecipazione del terzo sentite, ove occorra, le altre parti.

Se entro sessanta giorni dal deposito dell'istanza di conciliazione le parti non hanno raggiunto un accordo, o non hanno presentato istanza motivata di proroga di tale termine, la procedura è dichiarata estinta dal conciliatore.

La procedura arbitrale può avere corso solo dopo l'esperimento infruttuoso del tentativo di conciliazione.

Quest'ultimo è infatti obbligatorio prima dell'instaurazione dell'arbitrato, salvo che per le controversie aventi ad oggetto le iscrizioni ai campionati, l'accertamento dei requisiti per la partecipazione alle competizioni internazionali e per quelle individuate in regolamenti speciali o negli accordi tra le parti.

Nell'esercizio della sua funzione arbitrale, la Camera, su richiesta di uno o più soggetti interessati, provvede alla soluzione delle controversie in relazione alle quali non sia stato previamente raggiunto un accordo conciliativo.

Possono rivolgersi alla Camera il soggetto affiliato, tesserato ovvero la federazione sportiva o ancora soggetti non affiliati o tesserati, che abbiano però sottoscritto un accordo arbitrale.

Le procedure arbitrali si applicano quando sia previsto nello statuto di una federazione sportiva (anche mediante una specifica clausola compromissoria), quando sia sottoscritta una clausola compromissoria negli atti di tesseramento, di affiliazione o domanda di iscrizione ai campionati e quando vi sia comunque, tra le parti di una controversia riguardante la materia sportiva, un accordo arbitrale ai sensi dello Statuto del CONI o di una Federazione sportiva nazionale.

Sono escluse dalle procedure arbitrali disciplinate dal Regolamento della Camera le controversie per le quali siano stati istituiti procedimenti arbitrali nell'ambito delle Federazioni sportive.

L'arbitrato non può essere instaurato da soggetti nei cui confronti sia stata irrogata una sanzione disciplinare inferiore a 120 giorni ovvero una sanzione per violazione delle norme antidoping e avverso le decisioni delle federazioni sportive in tema di revoca o diniego dell'affiliazione di società sportive sulle quali ogni competenza è riservata alla Giunta del C.O.N.I.⁽⁶⁰⁾.

⁶⁰ E' espressamente escluso che possa essere devoluta all'arbitrato amministrato dalla Camera l'impugnazione delle decisioni delle Federazioni sportive nazionali o delle Discipline Associate o degli Enti di promozione sportiva "*in tema di revoca o diniego dell'affiliazione di società sportive*" (art 8, 3° comma e art. 4,4° comma del Regolamento Camera), poiché tali controversie sono riservate alla Giunta Nazionale del CONI, ferma restando la giurisdizione esclusiva del T.A.R. del Lazio sulle decisioni adottate dalla Giunta (art. 10 della legge n. 91/1981).

E' escluso anche che possano essere devolute all'arbitrato amministrato dalla Camera le controversie disciplinari che hanno comportato l'irrogazione di "*sanzioni inferiori a centoventi giorni*" e "*le controversie in materia di doping*" (art. 12, III comma dello Statuto; art. 8,3° comma e art. 4, IV comma del Regolamento).

La presunzione di indifferenza per l'ordinamento giuridico delle sanzioni inferiori a centoventi giorni è alquanto discutibile.

Una sanzione disciplinare irrogata dalle Federazioni sportive può avere rilevanza economica anche se di breve durata.

Anche nell'arbitrato è consentito l'intervento del terzo che abbia nella controversia insorta un interesse individuale e diretto.

La controversia viene decisa da un collegio di tre arbitri o da un arbitro unico, nominati dalle parti (se la parte non vi provvede entro sette giorni, l'arbitro è nominato dal Presidente della Camera) tra i componenti dell'Elenco degli arbitri e dei conciliatori.

Non può essere nominato arbitro chi abbia assunto la veste di conciliatore nella stessa controversia.

Per le controversie in materia di doping è invece competente il Tribunale Nazionale Antidoping, ex Giudice di Ultima Istanza in materia di Doping, in base all'art. 13 dello Statuto CONI.

I componenti del Tribunale Nazionale Antidoping (la cui nomina spetta alla Giunta Nazionale del C.O.N.I.) possono essere magistrati, anche a riposo, delle giurisdizioni superiori, professori in materie giuridiche, avvocati o esperti di diritto sportivo, medici con provata esperienza e competenza tecnica.

E' prevista l'appellabilità al Tribunal Arbitral du Sport di Losanna (TAS) di tutte le decisioni adottate dal Tribunale Nazionale Antidoping.

Si ricordi che nel 1993 il CONI ha approvato un regolamento che ha istituito la Commissione scientifica antidoping e la Commissione d'indagine sul doping (delibere n.n. 674 e 675 del 24 novembre 1993).

Nel corso del 1995, il CONI ha recepito nell'ordinamento sportivo i seguenti principi: l'organo inquirente è diverso da quello requirente; il procedimento è equo, con la salvaguardia del principio del contraddittorio e della rappresentanza ed assistenza dell'interessato davanti all'organo di giustizia sportiva; i provvedimenti disciplinari sono impugnabili dinanzi agli organi di seconda istanza; la Commissione di indagine svolge sia la funzione di valutare le richieste formulate dalla Procura antidoping di deferimento degli indagati o di archiviazione del procedimento antidoping, sia la funzione preventiva e consultiva; la Procura antidoping ha competenza esclusiva ad indagare sui casi di doping; la procedure per l'effettuazione dei controlli antidoping sono regolamentate analiticamente.

Il CONI ha assunto compiti essenzialmente propulsivi e di coordinamento della lotta al doping, tramite l'attività di accertamento della positività fino alla formulazione dell'atto di deferimento, mentre alle Federazioni sportive nazionali spetta l'adozione del provvedimento cautelare di sospensione dell'attività agonistica dell'atleta trovato positivo, nonché l'effettuazione del giudizio disciplinare, con l'eventuale irrogazione della sanzione.

Con deliberazione n. 1187 del 5 giugno 2001 il Consiglio nazionale del CONI ha istituito il Comitato Etico, quale organo di consulenza.

Più precisamente, ciascuna parte nomina un arbitro, e il terzo arbitro, con funzioni di Presidente del Collegio, viene indicato da entrambe le parti di comune accordo tra gli esperti inseriti nell'Elenco dei Presidenti (in caso di disaccordo tra le parti il Presidente della Camera nomina il Presidente del Collegio).

La decisione deve essere pronunciata dal Collegio entro novanta giorni dalla data di deposito dell'accettazione della nomina.

Nelle controversie aventi ad oggetto le iscrizioni ai campionati, l'accertamento dei requisiti per la partecipazione alle competizioni internazionali e in quelle individuate in regolamenti speciali, la decisione è emessa nel termine breve di dieci giorni, con motivazione in forma sintetica ⁽⁶¹⁾.

L'art 19, V comma, del Regolamento della Camera precisa che *“il lodo è imputabile esclusivamente al collegio arbitrale o all'arbitro unico”* e che *“ in nessun caso il lodo può essere considerato atto della Camera o del CONI”*.

Si esclude così, a garanzia della terzietà ed indipendenza degli arbitri, che gli stessi, nell'esercizio dell'attività decisoria ad essi demandata, agiscano come membri della Camera o comunque nell'ambito di un rapporto di rappresentanza organica con il CONI.

Tale disposizione intende escludere , inoltre, che il CONI sia legittimato passivo in sede di impugnazione del lodo davanti agli organi di giustizia statale.

⁶¹ Per una analisi più dettagliata della procedura dinanzi alla Camera di Conciliazione, si consulti il sito: www.coni.it

Quanto all'oggetto dell'arbitrato amministrato dalla Camera, l'art 12, III comma, dello Statuto del CONI precisa che *“la Camera ha competenza, con pronuncia definitiva, sulle controversie che contrappongono una Federazione sportiva nazionale a soggetti affiliati, tesserati o licenziati, a condizione che siano previamente esauriti i ricorsi interni alla Federazione o comunque si tratti di decisioni non soggette ad impugnazione nell'ambito della giustizia federale”*.

Alla Camera può essere devoluta *“mediante clausola compromissoria o altro espresso accordo delle parti qualsiasi controversia in materia sportiva, anche tra soggetti non affiliati, tesserati o licenziati”* ai sensi dell'art. 12, V comma, dello Statuto del CONI.

Per il principio del ne bis in idem, il ricorso all'arbitrato amministrato dalla Camera è alternativo agli arbitri federali, con la conseguenza che restano escluse dalla competenza della Camera tutte le controversie tra soggetti affiliati, tesserati o licenziati *“per le quali siano istituiti procedimenti arbitrali nell'ambito delle Federazioni sportive nazionali”* (art. 12, VI comma, Statuto CONI, riprodotto dall'art. 8, IV comma, del Regolamento).

L'arbitrato amministrato dalla Camera ha normalmente natura irrituale e *“gli arbitri decidono applicando le norme e gli usi dell'ordinamento sportivo nazionale e internazionale”*.

Alla luce di tale disciplina, la circostanza che la Camera svolge la sua funzione dopo che si siano esauriti i gradi di giustizia sportiva interni alle singole federazioni, produce un sistema unitario di giustizia riferita

all'ordinamento sportivo, che trova in detto organo il suo momento di vertice e di chiusura del sistema.

Contrario alla configurazione della Camera di conciliazione come ultimo grado della giustizia sportiva De Silvestri ⁽⁶²⁾, che esclude che l'onere di adire gli organi di giustizia sportiva ricomprenda il ricorso alla Camera di Conciliazione e Arbitrato dello Sport, nonostante una disposizione esplicita in tal senso in Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025.

Parte della dottrina ⁽⁶³⁾ ritiene invece che l'incombente della pregiudiziale sportiva sia frutto di un errore di prospettiva e che la norma statutaria del CONI sia dovuta alla tradizionale interpretazione secondo cui il Comitato Olimpico Nazionale Italiano è l'ente che gestisce lo sport nel nostro Paese e le Federazioni sono strumenti operativi del C.O.N.I. ⁽⁶⁴⁾.

⁶² Si veda: Moro M., De Silvestri., Crocetti Bernardi E., Lubrano E., *La giustizia sportiva*, Expert, 2004, 100 ss.: *“sia per motivi d'ordine sistematico, rappresentando la relativa procedura arbitrale, culminante nell'emanazione di un lodo rituale, una chiara alternativa alla giurisdizione statale, e non un terzo grado del procedimento endoassociativo e sia perché essa stessa presuppone all'art. 7 comma 2 del proprio regolamento che siano previamente esauriti i ricorsi interni alla federazione sportiva nazionale.”*

Afferma ancora l'Autore che *“deve egualmente escludersi che l'onere sia riferibile alla già segnalata possibilità, esistente presso alcune federazioni, di esperire rimedi funzionalmente assimilabili ai ricorsi amministrativi che, proprio perché tali, non possono del Consiglio Nazionale del C.O.N.I. che ha approvato i Principi di Giustizia Sportiva)”*.

⁶³ Sanino M. – Verde F., *Il diritto sportivo*, CEDAM, 2008, 478 ss.

⁶⁴ Le Federazioni costituiscono articolazioni del CONI, cui è devoluta la “frazione” di interesse pubblico all'organizzazione dello sport con riferimento alla singola disciplina sportiva alla quale sono istituzionalmente preposte.

Statuti e regolamenti federali dettano le norme per dirimere le controversie che insorgono tra gli atleti, le associazioni di appartenenza e le federazioni.

I singoli sistemi di giustizia sportiva previsti dalle varie federazioni sono assai simili tra loro. Ad esempio la Federazione Italiana Giuoco Calcio prevede una Corte di giustizia federale, una Commissione disciplinare nazionale, i Giudici sportivi nazionali, le Commissioni disciplinari territoriali, i Giudici sportivi territoriali e la Procura federale.

Di qui la determinazione del CONI di riservarsi sempre e in ogni caso “l’ultima parola”: dopo un faticoso iter procedimentale dinanzi gli organi di una Federazione tutto potrebbe vanificarsi a causa delle “goffe” disposizioni sulla Camera di Conciliazione e Arbitrato, che consentono di allontanarsi dalle posizioni di imparzialità e terzietà che deve avere un giudice (la prospettiva della riforma avviata non è comunque entusiasmante, in quanto l’orientamento è quello di mantenere questa singolare supremazia del CONI).

La previsione della pregiudiziale sportiva, ove introduce l’onere di adire tutti i gradi della giustizia sportiva prima di rivolgersi al giudice amministrativo, persegue chiaramente una finalità deflativa del ricorso alla giustizia statale, e tende piuttosto a favorire la risoluzione delle controversie rilevanti per l’ordinamento statale nel contesto della giustizia sportiva.

2.2 La natura giuridica delle decisioni della Camera: la prima pronuncia del TAR Lazio in materia

Il primo problema posto dalla pregiudiziale sportiva, ovvero dal previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva, è stato il vaglio di ammissibilità delle azioni giurisdizionali intentate da società sportive innanzi al TAR Lazio ai sensi della legge n. 280/2003.

La configurazione della decisione della Camera di Conciliazione come lodo arbitrale, da parte del Regolamento della stessa, ha inizialmente comportato la “matematica” inammissibilità dei ricorsi presentati dai tesserati sportivi: laddove il ricorrente non avesse previamente adito la Camera di Conciliazione, il ricorso sarebbe stato dichiarato inammissibile per non aver esperito la pregiudiziale sportiva.

Qualora invece il ricorrente avesse previamente adito la Camera di Conciliazione, il ricorso al TAR veniva dichiarato inammissibile per avere ad oggetto un lodo arbitrale, come tale impugnabile innanzi agli organi di giustizia ordinaria e solo per vizi di nullità ai sensi degli artt. 808 ss. c.p.c.

E’ sorto dunque in giurisprudenza e dottrina il dibattito circa la natura dell’atto della Camera di Conciliazione, organo di ultimo grado della giustizia sportiva.

La giurisprudenza amministrativa ha emesso pronunce contrastanti, che hanno ravvisato ora un lodo ora un atto amministrativo.

Con la sentenza n. 2987/2004, il TAR Lazio ha inizialmente ritenuto che la decisione della Camera di Conciliazione vestisse i panni di lodo di carattere rituale e che l’impugnabilità di quest’ultima fosse possibile ai sensi dell’art. 827 c.p.c. e, dunque, esclusivamente per nullità, per revocazione o per opposizione di terzo.

Il Giudice Amministrativo ritenne di poter conoscere della questione esclusivamente per motivi attinenti la validità del procedimento arbitrale, escludendone un sindacato di legittimità.

Nella pronuncia, fondata appunto sul convincimento della natura rituale del lodo emesso dalla Camera, si esclude che l'impugnazione dello stesso lodo per nullità potesse permettere al giudice di riesaminare nel merito la decisione arbitrale.

Secondo il TAR Lazio è dunque possibile il c.d. “*iudicium rescindens*”, per accertare la sussistenza di talune delle nullità previste dalla norma di cui all'art. 827 c.p.c. (come conseguenza di errori in procedendo).

Il Giudice Amministrativo sostiene inoltre che solo dopo aver concluso il giudizio rescindente con l'accertamento di una nullità che investa il lodo, sarebbe stato possibile, a norma dell'art. 830 c.p.c., il riesame nel merito della pronuncia arbitrale, che fonda l'eventuale e successivo “*iudicium rescissorium*” (⁶⁵).

⁶⁵ Si veda TAR Lazio, Sez. III ter, 1 aprile 2004, n. 2987: “*il previo ricorso ai gradi di giustizia sportiva, di cui parla l'art. 3, c. 1, l per. del DL 220/2003, configura sì un caso di giurisdizione condizionata, ma non di per sé censurabile per illegittimità costituzionale. Affinché sia conforme a Costituzione, ad avviso del Collegio il comportamento da tenere, nei casi di giurisdizione condizionata, non dev'essere eccessivamente oneroso in termini di tempo, di costi, di attività da svolgere e dev'esser finalizzato a soddisfare esigenze endoprocessuali. Il modello delineato dall'art. 3 (...) consente l'adizione in via esclusiva di questo Giudice (o dell'AGO, per le questioni sui rapporti patrimoniali tra Società, associazioni e atleti), escluse le vicende ex art. 2, c. 1 (di cui l'ordinamento generale si disinteressa) e fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli Statuti e dai regolamenti del CONI e delle Federazioni sportive, una volta esauriti i ricorsi interni, a loro volta improntati ad una struttura deflattiva del contenzioso ordinario e, al contempo, poco costoso e, soprattutto, non improntato a rigorose formalità e ben noto e sperimentato dai soggetti del mondo sportivo (...). La Camera di conciliazione pronuncia in modo alternativo alla giurisdizione statale solo per quelle controversie, sì devolute mediante clausola compromissoria o altro espresso accordo delle parti ed in materia sportiva ed anche tra soggetti non affiliati, tesserati o licenziati, ma al contempo rilevanti anche per l'ordinamento statale e nei limiti oggettivi, soggettivi e temporali di validità di tali clausole, mentre per le altre vicende, indifferenti per tale ordinamento, la*

cognizione, o meno, della Camera non ha rilevanza generale”.

La decisione della Camera di Conciliazione, qualificata come vero e proprio lodo arbitrale, viene considerata non obbligatorio, sull'assunto dell'alternatività tra il ricorso alla Camera di Conciliazione e ricorso al giudice statale: “...nei casi rilevanti, l'adizione della Camera di conciliazione si pone in realtà come un ulteriore mezzo di gravame avverso quelli obbligatori interni a ciascuna Federazione sportiva nazionale, nel senso che può servire a risolvere la controversia all'interno del mondo sportivo. A differenza di quelli federali, l'adizione della Camera stessa non è del pari obbligatoria, giusta quanto indicato nell'art. 12, c. 5 St. CONI, per cui la controversia può essere sottoposta a istanza del soggetto affiliato, tesserato o licenziato, ovvero a istanza della Federazione ad un procedimento arbitrale presso la Camera stessa. L'adizione di questa, quindi, non è, né s'atteggia a condizione d'ammissibilità per il ricorso innanzi alla giurisdizione statale —quale che sia il Giudice competente—, tant'è che è effettivamente alternativo a questa, secondo le regole proprie dell'arbitrato rituale ed il giudizio è reso in base alle disposizioni del regolamento della Camera stessa ed applicando le norme di diritto, le norme e gli usi dell'ordinamento sportivo nazionale e internazionale. Non vale allora invocare la norma ex art. 3, c. 1, II per. del DL 220/2003, che fa in ogni caso salvo quanto eventualmente stabilito da clausole compromissorie previste da Statuti e regolamenti del CONI e delle Federazioni sportive nazionali (oltretutto da quelle inserite nei contratti degli sportivi professionisti ex art. 4 della l. 23 marzo 1981 n. 91), giacché ciò implica soltanto la necessità d'esperire l'arbitrato per le controversie di cui al precedente art. 2, c. 2 (ossia quelle indifferenti per l'ordinamento della Repubblica) e non anche quando questo sia, come nella specie, facoltativo.”

Il problema della compromettibilità in arbitri degli interessi legittimi viene superato tramite alcune considerazioni: “Né giova affermare che, in fondo, la non ammissione al Campionato di serie C/1, configurando posizioni d'interesse legittimo, non sarebbe compromettibile per arbitri perché difetterebbe la disponibilità del diritto controverso, in quanto tale considerazione, condivisibile in linea di mero principio, non ha senso nella specie ove la Camera di conciliazione è istituita quale organo giudicante d'ultima istanza per la risoluzione d'ogni tipo di controversia sportiva che le venga sottoposta ad istanza di parte o della Federazione. Infatti, l'art. 12, c. 7 St. CONI consente la devoluzione alla predetta Camera, mediante clausola compromissoria o altro espresso accordo delle parti, qualsiasi controversia in materia sportiva, anche tra soggetti non affiliati, tesserati o licenziati (...) Anzitutto —e senza sottacere che fu la ricorrente a proporre arbitrato rituale ex art. 12 St. CONI innanzi alla Camera di conciliazione il 25 agosto 2003—, il lodo da questa emanato è e resta pur sempre atto del CONI non riservato agli organi di giustizia sportiva a'sensi dell'art. 2, commi 1 e 2 del DL 220/2003, essendo la Camera un organo (giudicante) dell'ente stesso. Quindi, l'impugnazione di tale lodo è devoluta alla giurisdizione esclusiva di questo Giudice, che conosce anche di questioni su diritti soggettivi, ferma restando la competenza in primo grado fissata ex lege alle Sezioni romane del TAR del Lazio e, dunque, il doppio grado di giurisdizione anche sul punto. Infine, dopo il nuovo criterio di riparto tra le giurisdizioni imposto dal successivo art. 3, c. 1, l'impugnazione del lodo stesso non può giammai spettare alla Corte d'appello territorialmente competente, ché la cognizione dell'AGO in materia sportiva è circoscritta ai rapporti patrimoniali tra Società, associazioni e atleti (...) L'impugnazione del lodo per nullità non dà luogo ad un giudizio d'appello che abiliti in ogni caso il Giudice adito a riesaminare nel merito la decisione arbitrale, ma consente esclusivamente il c.d. iudicium rescindens, che serve ad accertare se sussista, o meno, taluna delle nullità previste dalla norma citata come conseguenza di errori in procedendo o in iudicando (...) Solo dopo che il giudizio rescindente si sia concluso con l'accertamento della nullità del lodo, è possibile, a norma del successivo art. 830, il riesame di merito della pronuncia arbitrale, che forma

La vicenda che ha sollevato per la prima volta tale questione riguarda la non ammissione di una squadra di calcio, il Cosenza calcio 1914, al campionato di serie C1 per l'anno 2003/2004.

La società sportiva che gestiva la squadra ha contestato la non ammissione innanzi agli organi di giustizia sportiva della FIGC e poi avanti alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport.

All'epoca della controversia lo statuto del CONI definiva espressamente la decisione della Camera come arbitrato irrituale; in seguito l'art. 12 dello statuto è stato modificato, qualificando le decisioni come lodi irrituali.

Dato che dinanzi la Camera di Conciliazione la società sportiva era risultata soccombente, essa ha impugnato la relativa decisione avanti il TAR Lazio, che però ha rigettato il ricorso con la suddetta sentenza 2987/2004 della III Sezione.

2.3 La sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato e la successiva giurisprudenza amministrativa

La qualificazione in termini di arbitrato della decisione della Camera viene invece respinta dal giudice d'appello.

oggetto dell'eventuale, successivo iudicium rescissorium (arg. ex Cass., I, 9 maggio 2000 n. 5857; id., 20 febbraio 2004 n. 3383)".

Nella sentenza n. 5025/2004 della VI Sezione, il Consiglio di Stato, dopo aver respinto un'eccezione di difetto di giurisdizione mossa dall'appellata FIGC (in base alla considerazione che il d.lgs. 242/1999 avrebbe confermato la natura pubblicistica di determinate attività delle Federazioni sportive), nega che il ricorso alla Camera sia facoltativo e alternativo rispetto a quello alla giustizia statale, sulla base di una serie di argomenti testuali tratti dallo Statuto del CONI e dallo Statuto della FIGC da cui invece desume che esso costituisca "l'ultimo grado della giustizia sportiva".

La decisione della Camera di Conciliazione viene definita *"una decisione emessa dal supremo organo della giustizia sportiva sulla base di principi e garanzie tipiche del giudizio arbitrale, ma che resta soggetta agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale per le fattispecie non riservate all'ordinamento sportivo secondo i principi indicati in precedenza"*.

Viene poi utilizzato l'argomento del principio della non compromettibilità in arbitri degli interessi legittimi, che si ritiene essere stato confermato dall'entrata in vigore della norma di cui all'art. 6 della l. 205/2000.

Il Consiglio di Stato giunge alla conclusione che *"l'impugnata decisione della Camera di Conciliazione e arbitrato per lo sport del CONI non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, avente quindi il carattere sostanziale di provvedimento amministrativo, benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale"*, e che essa costituisce *"atto sindacabile in modo pieno dal giudice amministrativo e non vige la"*

limitazione dei motivi di impugnazione a quelli di nullità del lodo ex art. 829 c.p.c., ritenuta sussistente invece dal T.A.R.”.

Secondo il Consiglio di Stato, l'intervento della Camera di conciliazione costituisce solo un grado della giustizia sportiva, e, nel suo complesso, la pregiudiziale sportiva configura un sistema di giurisdizione condizionata, nozione che era stata già evocata nella sentenza del T.A.R. Lazio oggetto dell'appello.

Riconoscendo determinante il fatto che le questioni in oggetto avessero ad oggetto posizioni di interesse legittimo, il Consiglio di Stato ha negato la natura arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione, attribuendo a queste ultime la natura di provvedimenti amministrativi, come tali impugnabili innanzi al giudice amministrativo e sindacabili per vizi di legittimità⁽⁶⁶⁾.

L'ordinamento sportivo, comprensivo del sistema di giustizia sportiva (organi federali, Camera di Conciliazione) viene dunque ad assumere un rilievo simile a quello di una Autorità Amministrativa Indipendente⁽⁶⁷⁾.

⁶⁶ Cfr. : Lubrano E., *La pregiudiziale sportiva e il ruolo della Camera di Conciliazione del CONI: un sistema da riformare?!* in *Dir. Sport*, 2007, 41 ss.

Lubrano E., *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, in www.giustamm.it esorta “il massimo organo di giustizia sportiva (...) quanto meno a modificare il proprio Regolamento, eliminando la definizione della decisione come lodo arbitrale”.

⁶⁷ Si veda Lubrano E., *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, in www.giustamm.it: l'attività dell'ordinamento sportivo complessivamente inteso può essere assimilata a quella di una Autorità Amministrativa Indipendente per lo sport, che si svolge “in maniera sì autonoma, ma suscettibile di essere sottoposta al controllo del giudice amministrativo nei casi in cui ciò sia richiesto con ricorso da parte del soggetto che si senta lesa dal provvedimento finale dell'Autorità sportiva (in questo senso si spiega anche l'obbligo di esaurire prima tutti i gradi di giustizia sportiva, in quanto, prima di tale

Dopo la decisione della VI Sezione, l'inquadramento dell'operato della Camera di Conciliazione come attività autenticamente amministrativa anziché in termini di arbitrato in un primo tempo è stato recepito dal T.A.R. Lazio, nella sentenza n. 7550/2004⁽⁶⁸⁾ e nelle ordinanze cautelari n. 4858 e n. 4859/2004.

In un secondo tempo, il T.A.R. Lazio si è discostato dalla decisione del Consiglio di Stato, riproponendo una lettura in termini di arbitrato e riaffermando la limitata impugnabilità della decisione della Camera, nelle sentenze 526, 527, 528, 529 del 2005 (c.d. sentenze Empoli).

Qui la Sezione Terza Ter del TAR Lazio propone una soluzione in pieno contrasto con quella data prima dal Consiglio di Stato e poi dalla giurisprudenza della stessa Sezione, facendo un "retrofront" e riproponendo la tesi della natura di lodo arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione relative a questioni di ammissioni ai campionati, ritenendo che l'attività di controllo svolta dalle federazioni sull'equilibrio finanziario delle società ai fini dell'ammissione al campionato sia un'attività vincolata e

momento, l'atto emanato dagli organismi dell'ordinamento sportivo ha ancora un carattere endoprocedimentale e, come tale, insuscettibile di essere impugnato".

⁶⁸ TAR Lazio, Sez IIIter, 30 luglio 2004, n. 7550: *"Deve infine essere dichiarata inammissibile anche la, invero contraddittoria nel contesto argomentativo e processuale che informa il ricorso, domanda di accertamento del diritto della ricorrente all'iscrizione al torneo di Calcio di serie B, in quanto, anche a tacere dei profili di litispendenza derivanti dalla pendenza di giudizio arbitrale dinanzi alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I., la stessa risulta esperita senza il previo esperimento dei gradi della giustizia sportiva, in difformità di quanto prescritto dall'art. 3 della legge n. 280/03.*

Al riguardo sembra sufficiente ricordare il recente insegnamento giurisprudenziale secondo cui la pronuncia di ultimo grado della giustizia sportiva è quella della Camera di Conciliazione ed Arbitrato, le cui decisioni non costituiscono un vero e proprio lodo arbitrale, ma hanno carattere sostanziale di provvedimento amministrativo (Cons. Stato, Sez. VI, 9/7/2004, n. 5025)."

non discrezionale quindi incidente su posizioni di diritto soggettivo e non di interesse legittimo.

Perciò il TAR Lazio qualifica i provvedimenti di ammissione al campionato come materia “arbitrabile” (perché incidenti su diritti soggettivi) e le decisioni della Camera di Conciliazione relative a questioni di ammissione ai campionati come lodi arbitrali, impugnabili però dinanzi al TAR Lazio ai sensi dell’art. 3 della legge n. 280/2003, che attribuisce la giurisdizione esclusiva al Giudice Amministrativo per l’impugnazione dei provvedimenti del CONI o delle Federazioni.

Il TAR Lazio, con le sentenze nn. 526, 527, 528 e 529 del 2005 conclude però che tali decisioni, per la loro natura arbitrale, sarebbero sindacabili dal giudice amministrativo soltanto per vizi di nullità ai sensi dell’art. 827 c.p.c. (in caso di arbitrato rituale) o soltanto per errores in procedendo (in caso di arbitrato irrituale) ⁽⁶⁹⁾.

Nella sentenza 2751/2005 il T.A.R. Lazio ha poi seguito una terza strada, che passa attraverso la ricostruzione della decisione della Camera di conciliazione in termini di arbitrato, ma che risulta comunque diversa da quella proposta nelle precedenti pronunce.

⁶⁹ Si veda: Lubrano E., *Le sentenze Empoli, ovvero un passo indietro verso la certezza del diritto*, in www.giustamm.it.

Oltre a riproporre la natura di lodo arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione, il TAR Lazio afferma anche che l’attività di controllo svolta dalle federazioni sull’equilibrio finanziario delle società per l’ammissione al campionato sia un’attività vincolata (e non discrezionale), incidente su diritti soggettivi e non su interessi legittimi e quindi arbitrabili. Ma l’attività delle federazioni ha carattere autoritativo, poiché è volta al perseguimento di fini pubblicistici conferiti dall’art. 12 della legge n. 91/1981, e discrezionale: gli atti emanati incidono perciò su posizioni di interesse legittimo che, per la loro natura indisponibile, non sono sottoponibili ad arbitrato.

Si afferma che la Camera di conciliazione non è configurabile come vero e proprio organo del CONI, in quanto vero e proprio organo arbitrale, rispettoso dei principi di terzietà, autonomia ed indipendenza di giudizio⁽⁷⁰⁾.

Gli atti degli organismi sportivi sindacabili dal giudice amministrativo ai sensi della l. 280/2003 acquisterebbero rilevanza nell'ordinamento statale solo ed esclusivamente in esito all'esperimento dell'arbitrato avanti la Camera di conciliazione, oltre che di tutti i gradi della giustizia sportiva.

L'impostazione pluralista adottata in questa sentenza si rinviene poi almeno in un'altra pronuncia del T.A.R. Lazio di poco successiva, la sentenza n. 4284/2005, che si incentra sulla considerazione che, secondo il disegno delineato dal legislatore nella l. 280/2003, *“il principio cardine che regola i rapporti tra l'ordinamento sportivo e quello statale è quello dell'autonomia, che implica la separazione tra gli ordinamenti...”*⁽⁷¹⁾.

⁷⁰ Si veda TAR Lazio, sez. III., 7 aprile 2005, n. 2751: *“occorre tener conto, in primo luogo, che lo Statuto del CONI (art. 12) configura la Camera non già come un organo amministrativo, ma come un organo arbitrale, rispettoso dei principi di terzietà, autonomia ed indipendenza di giudizio; si aggiunga a ciò che l'art. 20 del regolamento della Camera significativamente precisa che il lodo è imputabile esclusivamente all'organo arbitrale e che in nessun caso il lodo può essere considerato atto della Camera o del CONI. Ciò comporta non solo il riconoscimento del difetto di legittimazione passiva, nella presente controversia, tanto del CONI, quanto della Camera di Conciliazione e di arbitrato, ma soprattutto evidenza, per quanto qui rileva, che manca un soggetto pubblico cui riferire il lodo, per poterne postulare il carattere amministrativo. Sembra conseguentemente preferibile aderire all'opzione ermeneutica che ravvisa nella decisione della Camera un lodo (irrituale) (...). Il lodo arbitrale risulterà conoscibile dall'ordinamento statale nei limiti già indicati, e connessi alla sua natura giuridica, escludendosi dunque una cognizione piena del giudice statale sullo stesso; peraltro, esperita la c.d. pregiudiziale sportiva, ove anche l'esito della decisione arbitrale non sia soddisfacente per la parte, questa bene potrà impugnare il provvedimento amministrativo originario, adottato dalla Federazione o dal CONI, dinanzi al giudice amministrativo”*.

⁷¹ TAR Lazio, Sez III Ter, 31 maggio 2005, n. 4284: *“Il giudice statale non può conoscere direttamente le norme interne associative, espressione dell'autonomia negoziale dell'associazione tutelata costituzionalmente, perché si tratta di norme appartenenti ad un altro ordinamento, separato da quello statale; se fosse consentita l'impugnazione diretta delle norme associative ed il loro annullamento da parte del giudice statale, vi sarebbe*

Anche dopo queste pronunce, il Consiglio di Stato ha però confermato la propria precedente giurisprudenza nelle decisioni della VI Sezione 527/2006 (Cosenza/FIGC) e 3559/2006 (SPAL/FIGC), in cui ribadisce la natura amministrativa delle decisioni della Camera di conciliazione, rinviando ancora una volta alla qualificazione dell'attività delle Federazioni sportive in tema di ammissione ai campionati come attività pubblicistica, che era stata enunciata nella sentenza 1050/1995, e delle posizioni soggettive vantate nei confronti della medesima attività come interessi legittimi, che vengono dunque ritenuti insuscettibili di essere compromessi in arbitri ⁽⁷²⁾.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato si è consolidata con le ordinanze 9 agosto 2005, nn. 3853, 3856, 3857, 3860 e 3865, e con la sentenza n. 268/2007 (Salernitana/FIGC) ⁽⁷³⁾.

infatti una sostanziale sovrapposizione dell'ordinamento nazionale su quello settoriale. Non a caso il Legislatore ha previsto che il giudice amministrativo possa conoscere soltanto gli atti delle federazioni (che incidano su situazioni giuridiche soggettive dei soggetti destinatari rilevanti per l'ordinamento), escludendo quindi il diretto sindacato sulle norme”.

⁷² Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 febbraio 2006, n. 527 (Cosenza/FIGC):

“(…) ritiene il Collegio che vada confermata la natura amministrativa del giudizio della Camera di conciliazione che si svolge “in forma arbitrale” a seguito della legge n. 280/2003 (già ritenuta da CdS VI n. 5025/2004 e successive come CdS VI, ordinanze 9 agosto 2005 n. 3853, n. 3856, n. 3857, n. 3860, n. 3865, n. 3866), e ciò in ragione, essenzialmente, della natura di interesse legittimo della posizione giuridica azionata e della nota incompromettibilità in arbitri di tali posizioni giuridiche soggettive (su cui cfr. art. 6 della legge n. 205/2000) (...). Gli interessi legittimi sono esclusivamente nella disponibilità dell'amministrazione, solo l'attività amministrativa li fa sorgere e ne determina l'entità, essi sono anche indisponibili in relazione all' indisponibilità del potere amministrativo, di per sé inesauribile ed irrinunciabile (...) deve, conseguentemente affermarsi la natura amministrativa della decisione della Camera Arbitrale (...).”

- Cons. Stato, Sez. VI, 19 giugno 2006, n. 3559 (SPAL/FIGC):

“(…) la decisione ha natura di atto amministrativo e non di lodo arbitrale (Sez. VI, 9 febbraio 2006, n. 527; Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025) (...).”

⁷³ Si veda: Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 2007, n. 268 (Salernitana/FIGC):

L'assunto in esse contenuto è stato confermato anche dal TAR Lazio con sentenza n. 5645/2007 ⁽⁷⁴⁾.

Con questa sentenza il TAR Lazio ha ceduto all'autorità della funzione di nomofiliachia del Consiglio di Stato e convenire con esso che le decisioni della Camera di Conciliazione e Arbitrato del CONI non hanno valore di lodo arbitrale (irrituale) ma di mero provvedimento amministrativo, come tale impugnabile con i tipici rimedi giurisdizionali.

“(...) l'arbitrato sportivo libero od irrituale (in ipotesi, riferibile pure agli interessi legittimi, oltre che ai diritti soggettivi: cfr. art. 11, legge n. 241/1990, ed art. 3, legge n. 280/2003), infatti, non si sostituisce alla giustizia resa dagli organi giudiziari dello Stato, ma sfocia in un atto – il lodo – avente natura di mero provvedimento amministrativo, espressivo della volontà ultima dell'ordinamento sportivo, conseguente all'esaurimento dei vari gradi interni di gravame. Come tale il lodo, pertanto, ove incidente su interessi legittimi, è soggetto all'ordinario giudizio di legittimità del giudice amministrativo (...). L'art. 6, legge n. 205/2000, nel prevedere che “le controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo possono essere risolte mediante arbitrato rituale di diritto”, ha definitivamente superato l'orientamento della Cassazione che fondava il criterio circa l'ammissibilità dell'arbitrato rituale non sulla natura della situazione giuridica fatta valere, ma sulla natura del giudice cui la controversia era attribuita, escludendone la possibilità nel caso di controversia rientrante nella giurisdizione del giudice amministrativo (Cass., n. 7643/1995). Lo stesso art. 6 non ha, però, fatto venir meno il principio, secondo cui non è ammessa la devoluzione ad arbitri di controversie aventi ad oggetto interessi legittimi (...). Pertanto, l'impugnata decisione della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del C.O.N.I. non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, avente quindi il carattere sostanziale di provvedimento amministrativo negoziale, benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale (...) si tratta di atto sindacabile in modo pieno dal giudice amministrativo e non vige la limitazione dei motivi di impugnazione a quelli di nullità del lodo ex art. 829, c.p.c.”

⁷⁴ Cfr. TAR Lazio, Sez IIIter, 21 giugno 2007, n. 5645 (Salernitana/FIGC):

“(...)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; con la conseguenza che nei confronti delle suddette decisioni, seppure emesse con le forme e le garanzie del giudizio arbitrale, non vige la limitazione dei mezzi di impugnazione previsti dall'art. 829 del c.p.c. per i lodi arbitrali (...) Peraltro con la successiva decisione 9/2/2006, n. 527, il Consiglio di Stato, Sez. VI, ha ribadito il proprio orientamento, confermando la tesi della natura amministrativa del giudizio della Camera di Conciliazione e Arbitrato, essenzialmente in ragione del natura di interesse legittimo della posizione giuridica azionata e della incompromettibilità in arbitri di tali posizioni giuridiche soggettive (...). Ritiene il Collegio di dover conformarsi al dictum del Consiglio di Stato in ordine alla natura amministrativa della decisione della Camera arbitrale.”

In mancanza di elementi nuovi che alimentino l'attività ermeneutica ed avendo il Consiglio di Stato ribadito nelle sue successive pronunce il contenuto della sentenza n. 5025/2004, il Collegio non può che conformarsi al *dictum* dell'organo supremo, unico cui spetta la funzione di nomofiliachia, essenziale per la certezza del diritto.

Tra le sentenze che hanno affrontato il "dibattito" sulla Camera Arbitrale del CONI, quelle elaborate dal TAR Lazio aderiscono ad una opzione ermeneutica basata sul dato testuale, ovvero alla lettura combinata dell'art. 12 dello Statuto del CONI e dell'art. 20 del Regolamento della Camera (⁷⁵): il primo configura la Camera non come organo amministrativo ma come organo arbitrale, rispettoso dei principi di terzietà ed indipendenza di giudizio. Il secondo precisa che l'imputabilità del lodo spetta esclusivamente all'organo arbitrale e mai può considerarsi atto della Camera o del CONI.

⁷⁵ Si veda Tortorella F., *Ultimo giro di valzer del TAR Lazio: la pronuncia della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport ha natura di provvedimento amministrativo*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, n. 3/2007, 85 ss..

Lo Statuto del CONI "configura la Camera non come organo amministrativo ma come organo arbitrale, rispettoso dei principi di terzietà ed indipendenza di giudizio"; il Regolamento della Camera, "precisa che l'imputabilità del lodo spetta esclusivamente all'organo arbitrale e mai può considerarsi atto della Camera o del CONI.

Qui si sostiene che l'esperienza motivazionale del TAR Lazio in materia sportiva chiarisce la mancanza di un soggetto pubblico cui riferire il lodo perché possa parlarsi di attività amministrativa: "(...)Entrambi i dettami evidenzerebbero per il giudice di merito non un mero indizio ma una precisa scelta: manca un soggetto pubblico cui riferire il lodo, per poter postulare il carattere amministrativo della decisione camerale (...) Il dato formale, l'unico al quale potersi riferire, configura la Camera come organo arbitrale e la sua decisione come lodo irrituale. I dati materiali non sembrano sufficientemente univoci per poter postulare la natura di provvedimento amministrativo reso in forma arbitrale da parte della Camera del CONI.

Sarebbe più giusto affidarsi alla certezza del criterio formale che, seppur non nega l'operazione ermeneutica, è quasi sempre indizio certo, preciso e concordante circa la natura giuridica da riconoscere al congegno in parola alla luce anche dell'intero sistema di giustizia sportiva attualmente in uso."

2.4 Problematiche relative alla configurabilità delle decisioni come lodi arbitrali e conseguenze della configurazione delle decisioni come provvedimenti amministrativi

Qualificando la decisione della Camera come lodo rituale, avanti alla giustizia statale è possibile solo l'impugnazione per nullità: chi contesta il lodo, non potrà giovare del doppio grado di giudizio avanti a un giudice statale ed ha comunque a disposizione solo un rimedio a critica vincolata, per i soli casi di nullità previsti dall'art. 829 c.p.c. (ossia un rimedio di efficacia nel complesso non paragonabile a quella di un vero e proprio giudizio di appello) ⁽⁷⁶⁾.

Ove si ritenga che l'attività dei giudici sportivi debba essere inquadrata entro gli schemi dell'arbitrato irrituale, la restrizione del controllo giurisdizionale statale sull'operato degli organismi sportivi risulta ancor più sensibile, in considerazione della limitata sindacabilità del lodo irrituale, che è impugnabile soltanto per i vizi della manifestazione di volontà negoziale come l'errore, la violenza, il dolo e l'incapacità delle parti che hanno conferito l'incarico, o dell'arbitro stesso.

Su tali decisioni il giudice amministrativo si troverebbe a esercitare una sorte di "sindacato debole" ⁽⁷⁷⁾.

Potrebbero essere però sollevati dei dubbi sulla terzietà ed imparzialità della Camera: i componenti degli organi della giustizia sportiva vengono nominati dalle Federazioni sportive, oppure dal CONI (i cui organi direttivi vengono designati dalle Federazioni stesse).

⁷⁶ Si veda: Califano G.P., *Le vicende del lodo: impugnazione e correzione*, in Verde, *Diritto dell'arbitrato*, Torino, 2005, 303 ss.: "Gli artt. 827 ss. c.p.c. disciplinano il sistema di impugnazione del lodo arbitrale. L'art. 827 c.p.c. elenca in senso tassativo i rimedi esperibili avverso il lodo arbitrale riconducendoli all'impugnazione per nullità, per revocazione o per opposizione di terzo. Ogni altro gravame previsto dal codice di rito per il provvedimento del giudice non è dunque esperibile avverso il lodo."

⁷⁷ Cfr. Travi A., *Il giudice amministrativo e le questioni tecnico scientifiche: formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, 439 ss.

Il potere di risolvere le controversie sportive viene quindi attribuito a organi che sono espressione degli stessi organismi sportivi, tramite decisioni sindacabili solo in misura limitata da parte dei giudici statali.

Fino al decreto legislativo di riordino del CONI del 1999, i termini della ricostruzione della giustizia sportiva e dei suoi rapporti con la giustizia statale erano abbastanza consolidati: la giustizia sportiva veniva sostanzialmente ricondotta agli schemi dell'arbitrato (per lo più arbitrato irrituale, come si rileva dalla sentenza 18919/2005 della Cassazione) ed il suo ambito di applicazione riguardava solo le questioni di ordine economico, e non le diverse materie in cui si riteneva che le Federazioni agissero mediante poteri autoritativi, a fronte dei quali si riteneva che i tesserati vantassero posizioni di interesse legittimo. Ciò in virtù della non compromettibilità in arbitri degli interessi legittimi, corollario del principio di indisponibilità del potere pubblico (⁷⁸).

Una parte della dottrina e la giurisprudenza, sia civile sia amministrativa, confermano tuttora la generale non compromettibilità in arbitri degli interessi legittimi in considerazione di un dato di diritto positivo, ossia dell'argomento a contrario che si ricava dal comma 2 dell'art. 6 della l. 205/2000, che prevede che possono essere risolte mediante arbitrato rituale di diritto le controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Si potrebbe immaginare che in questo contesto le posizioni giuridiche soggettive abbiano la consistenza solo di diritti soggettivi, ossia di posizioni giuridiche soggettive che sono senz'altro compromettibili in arbitrato anche se devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice

⁷⁸ Sul punto: Scoca F.G., *La capacità della pubblica amministrazione di compromettere in arbitri*, in Aa. Vv., *Arbitrato e pubblica amministrazione*, Milano, 1991, 95 ss.

amministrativo, alla luce proprio della norma di cui all'art. 6 della l. 205/2000.

Il che si accorderebbe con la lettura in termini esclusivamente privatistici dell'azione delle Federazioni sportive che, dopo il d.lgs. 242/1999, era stata proposta dalla sentenza 14666/2003 delle Sezioni Unite della Cassazione, mentre sarebbe scarsamente compatibile con la riaffermazione della natura pubblicistica del CONI.

La l. 280/2003 è stata emanata in un periodo in cui il legislatore riteneva di poter utilizzare un criterio di riparto tra giurisdizione ordinaria e amministrativa per blocchi di materie e quindi di poter attrarre nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo qualsiasi controversia in cui sia parte la pubblica amministrazione, se non addirittura a ogni controversia in cui si ravvisi un qualche pubblico interesse, prescindendo dal criterio generale di riparto di giurisdizione basato sulle posizioni giuridiche soggettive.

Questa prospettiva è però venuta meno irrevocabilmente dopo la sentenza 204/2004 della Corte Costituzionale, che ha affermato che le clausole in tema di giurisdizione esclusiva sono costituzionalmente ammissibili solo nelle materie in cui la pubblica amministrazione agisce come autorità, e quindi i privati sono titolari anche di interessi legittimi ⁽⁷⁹⁾.

⁷⁹ Si veda Corte Cost., 204/2004:

“ Tale necessario collegamento delle “materie” assoggettabili alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con la natura delle situazioni soggettive - e cioè con il parametro adottato dal Costituente come ordinario discrimine tra le giurisdizioni ordinaria ed amministrativa - è espresso dall'art. 103 laddove statuisce che quelle materie devono essere “particolari” rispetto a quelle devolute alla giurisdizione generale di legittimità.

(...) Il legislatore ordinario ben può ampliare l'area della giurisdizione esclusiva purché lo faccia con riguardo a materie (in tal senso, particolari) che, in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità (...)”

E' necessario che non si verifichi una violazione dei richiamati principi costituzionali per il tramite della previsione che ha introdotto ex novo nel nostro ordinamento la pregiudiziale sportiva.

Ben poco consona dunque a detti principi sembra la lettura in termini di arbitrato che era stata data dai primi orientamenti giurisprudenziali e dottrinali.

Opinando in tal senso la pregiudiziale si tradurrebbe nella attribuzione del potere di decidere sulle controversie relative all'applicazione del potere di decidere sulle controversie relative all'applicazione delle norme dell'ordinamento sportivo a organi che in definitiva sono espressione degli stessi organismi sportivi, tramite atti che risulterebbero sindacabili solo in misura molto limitata da parte dei giudici statali.

Alla configurazione in termini di arbitrato delle controversie che vedono contrapposti i singoli soggetti tesserati o affiliati alle Federazioni osta pure, come già sottolineato, la non terzietà degli organi della giustizia sportiva, dato che essi o sono organi delle stesse Federazioni che sono parti di dette controversie, oppure (come nel caso della Camera di Conciliazione e arbitrato) hanno titolari che vengono nominati da parte del CONI, ossia da un ente che nella legislazione vigente viene tuttora configurato come la "Confederazione delle federazioni sportive nazionali".

Può invece probabilmente considerarsi adeguata ai vigenti principi costituzionali la lettura in termini di giurisdizione condizionata che dell'art. 3 l. 280/2003 è stata data dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

La giurisdizione condizionata è un istituto che è decisamente recessivo sin da quando la legge T.A.R. ha sovvertito la regola previgente che consentiva l'impugnativa dei soli provvedimenti amministrativi definitivi, e da quando la Corte Costituzionale ha cominciato a affermare l'illegittimità delle residue ipotesi in cui l'accesso alla tutela giurisdizionale era subordinato allo svolgimento di procedimenti amministrativi, in quanto ritenute suscettibili di pregiudicare l'effettività del diritto di azione ex artt. 24 e 113 Cost.

Il Consiglio di Stato ha inoltre riconosciuto nel provvedimento federale di decadenza l'esplicazione di un potere pubblicistico, a fronte del quale sono configurabili interessi legittimi.

Simile risulta la qualificazione dell'atto di ammissione di una società di calcio a un determinato campionato, di cui viene ribadita la natura provvedimentale.

Tutte le potestà federali ritenute di rilevanza esterna, cioè non implicanti *“l'applicazione di norme che attengono alla vita interna della federazione ed ai rapporti tra società sportive e tra le società stesse e gli sportivi professionisti”*, concretano *“l'esercizio di attività a valenza pubblicistica sulla base di poteri pubblicistici e mediante l'adozione di atti amministrativi”*, come confermato dall'art. 15, I comma, d.lgs. 242/1999, che parla di *“valenza pubblicistica”* di queste attività.

A sostegno di questa visione provvedimentale la soppressione, in sede di conversione, del riferimento agli atti di ammissione presente all'art. 2, d.l. 220/2003, *“chiaro indice della volontà del legislatore di non considerare indifferenti per l'ordinamento statale controversie, quali quelle inerenti, come nel caso di specie, l'affiliazione delle società alle federazioni”*

e i provvedimenti di ammissione ai campionati”, come affermato dal Consiglio di Stato.

Di argomentazioni a favore della natura arbitrale della decisione ne sono state avanzate : l’art. 3 l. 280/2003 fa salve espressamente le clausole arbitrali e quindi queste sarebbero valide; poiché il potere di ammissione ai campionati ha carattere vincolato, le posizioni ad esso correlate sono di diritto soggettivo e quindi non sussisterebbe il limite dell’inarbitrabilità degli interessi legittimi; poiché il regolamento della Camera esclude che questa sia organo del CONI e quindi non sarebbe configurabile come soggetto pubblico, non potrebbe essere ad essa imputato un potere amministrativo ⁽⁸⁰⁾.

La questione della natura della Camera di Conciliazione e arbitrato per lo sport è una testimonianza dei dubbi del legislatore ⁽⁸¹⁾.

Parte della dottrina sostiene che le resistenze nei confronti dell’arbitrato nel diritto amministrativo sono il riflesso della disparità del rapporto tra privati e pubblica amministrazione ⁽⁸²⁾.

⁸⁰ Si veda TAR Lazio, sez. III ter, 21 gennaio 2005, nn. 526, 527, 528 e 529, in www.giustamm.it, con nota di Lubrano E., *Le sentenze Empoli, ovvero un passo indietro per la certezza del diritto*.

⁸¹ Ferrara L., *L’ordinamento sportivo e l’ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*, in *Foro amministrativo Consiglio di Stato*, 2005, 1233 ss. : “Le parrucche continueranno ad essere inevitabili, e quelle inesistenti inestricabili, fin tanto che si manterrà l’ordinamento sportivo sulla lenza madre, piuttosto che reciderlo, facendone un finale autonomo, da ricollegare all’ordinamento statale per il tramite di una girella, ovvero l’arbitrato (...). Le tensioni che insistono sull’ordinamento sportivo, se non sono sufficienti a sbrogliarlo dall’ordinamento generale, data la persistenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, agiscono quantomeno nella direzione di ricondurre all’interno della lenza madre un altro ordinamento particolare: quello amministrativo”

⁸² Secondo Ferrara, nella nota di commento alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5025/2004, “i passi che si registrano nel mondo dello sport in ordine alla problematica arbitrale contribuiscono alla lenta ma costante operazione culturale volta a ricondurre tali rapporti sul piano di quelli civili , o paritari che dir si voglia”.

Il Consiglio di Stato si è comunque mantenuto fedele all'orientamento inaugurato con la pronuncia del 2004.

Infatti alle motivazioni in essa contenute rimandano le decisioni cautelari in appello, emanate nell'agosto 2005 n. 3856, 3857, 3860, 3865, 3866: la decisione della Camera di Conciliazione *“non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, che, benché emessa con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale, è pienamente sindacabile dal giudice amministrativo”*.

III capitolo

Questioni sulla legittimità della pregiudiziale sportiva

3.1 Il ricorso “per saltum” direttamente al giudice amministrativo: le pronunce del T.A.R. Lazio di inammissibilità dei ricorsi prima dell’esaurimento dei gradi di giustizia sportiva

Anche gli atti non di ultimo grado della giustizia sportiva hanno natura provvedimento, in quanto immediatamente efficaci e lesivi.

Nel rispetto quindi degli art. 103 e 113 della Costituzione, qualora la giustizia sportiva non definisca le controversie in un tempo ragionevole e utile per la tutela degli interessi legittimi dei tesserati, questi ultimi dovrebbero essere legittimati a presentare ricorso “per saltum” direttamente al giudice amministrativo.

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5025/2004, ha ritenuto necessario prevedere termini contenuti per quanto attiene alla durata del procedimento dinanzi alla Camera di Conciliazione.

Nella sentenza si ricorda che soltanto esaurendo i gradi della giustizia sportiva prima dell’inizio dei campionati non verrebbe pregiudicata l’effettività della tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo, e l’istituto previsto dall’art. 3 della legge n. 280/2003 può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale, in quanto il ricorso nei termini prescritti al Giudice Amministrativo sarebbe ritenuto ammissibile ⁽⁸³⁾.

⁸³ Si veda Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025: “(...) Anche con riguardo alla fase finale del ricorso alla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport sarà

Si ricordi il caso della retrocessione in serie B della Juventus, in relazione ad una azione di annullamento del provvedimento di retrocessione e di accertamento del titolo a partecipare al campionato di Serie A: la giustizia sportiva decise solo in via definitiva a metà novembre, a due mesi dall'inizio dei campionati.

Il T.A.R. Lazio, invece, ha reso pronunce di inammissibilità o di improcedibilità dei ricorsi proposti prima del definitivo esaurimento di tutti i gradi della giustizia sportiva o ha rigettato la richiesta di misure cautelari per mancato esperimento della pregiudiziale sportiva, con la conseguenza che gli affiliati sono stati obbligati a tornare dinanzi agli organi di giustizia sportiva per ultimare i gradi, sempre se ancora nei termini (⁸⁴).

necessario prevedere termini contenuti, in modo da esaurire i gradi della giustizia sportiva con sufficiente anticipo rispetto all'inizio del campionato senza pregiudicare l'effettività dell'eventuale tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo; solo in tal modo, il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, previsto dall'art. 3 della legge n. 280/2003 può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale."

⁸⁴ Cfr. TAR Lazio, Sez. III Ter, 29 Luglio 2004, n. 7550 (Napoli):
*"Ritiene il Collegio che il ricorso sia inammissibile, in quanto volto ad ottenere una tutela cautelare "preventiva" o "pura", scissa dal giudizio di merito, e dunque un rimedio non previsto in via generale nell'ordinamento processuale amministrativo.
(...) non esiste una disposizione (neppure nella legge 17/10/2003, n. 280, di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 19/8/2003, n. 320, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva, che, anzi, privilegia la immediata definizione del giudizio nel merito con sentenza succintamente motivata), la quale preveda che la tutela cautelare può essere richiesta anche prima dell'instaurazione del giudizio di merito contro un provvedimento asseritamente illegittimo."*

-TAR Lazio, Sez. III Ter, 15 giugno 2006, n. 4604 :
"(...)la ricorrente non ha infatti esaurito i gradi della giustizia sportiva; non ha, cioè, posto in essere la condizione alla quale è subordinata la devoluzione della controversia al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 3, co. 1, del D.L. 19 agosto 2003 n. 220 (conv. in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della l. 17 ottobre 2003 n. 280), secondo cui solo "Esauriti i gradi della giustizia sportiva (...) ogni (...) 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".

Non è dubbio che, nella specie, la controversia rientri nel novero di quelle da sottoporre prioritariamente alla giustizia sportiva, e, a termine dell'art. 27, co. 3, dello Statuto della F.I.G.C., precisamente alla cognizione conciliativa e arbitrale della predetta

L'azione diretta al T.A.R. Lazio dovrebbe determinare una rinuncia automatica dell'affiliato a percorrere tutti i gradi di giustizia sportiva.

Si ricordi in proposito il principio di prevalenza del ricorso giurisdizionale (il ricorso al giudice amministrativo) sul ricorso

Camera di Conciliazione e Arbitrato dello Sport presso il CONI, davanti alla quale, d'altra parte, la ricorrente avrebbero potuto prospettarsi doglianze riguardanti anche il presupposto lodo, quanto meno in relazione al termine prefissato dal Collegio arbitrale per l'intervento di terzo.

Dunque, disattese le argomentazioni difensive della difesa della Nuova Nardò, il ricorso dev'essere dichiarato inammissibile."

-TAR Lazio, Sez III Ter, 31 maggio 2005, n. 4284:

"Il Tribunale, con la recentissima sentenza n. 2571/05, si è occupato della clausola compromissoria contenuta nell'art. 27 dello Statuto della FIGC, in applicazione della quale i soggetti affiliati, una volta esauriti i gradi interni di giustizia federale, debbono sottoporsi al tentativo di conciliazione davanti alla Camera di conciliazione ed arbitrato e, in caso di esito negativo del medesimo, "accettano di risolvere la controversia in via definitiva mediante arbitrato (...) con nomina degli arbitri e svolgimento della procedura sulla base dello Statuto del CONI e del relativo regolamento di attuazione(...)".

Detta norma comporta, come è noto che, in applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 2 comma 2 e 3 della L. 280/03 che le controversie che investono gli atti del CONI o delle Federazioni sportive non possono trovare ingresso dinanzi al giudice amministrativo se non dopo l'esaurimento dei gradi di giustizia sportiva, con conseguente improcedibilità dell'impugnazione nel caso di ricorso diretto.

Con la suddetta decisione, il Tribunale, dopo aver delineato la decisione della Camera come vero e proprio lodo irrituale (e non come provvedimento amministrativo come ritenuto in precedenza dalla giurisprudenza), ha chiarito che una volta esperita la cosiddetta pregiudiziale sportiva, ove l'esito della decisione arbitrale non sia soddisfacente per la parte, quest'ultima potrà impugnare il provvedimento amministrativo originario adottato dal CONI o dalla federazione, dinanzi al giudice amministrativo (...)".

-TAR Lazio, Sez III Ter, 14 dicembre 2005, n. 13616:

"Ritenuto, peraltro, che appaiono invece fondate le ulteriori eccezioni di inammissibilità/improcedibilità, nonché di irricevibilità del ricorso, in quanto è stato dichiaratamente omesso il previo esperimento dei rimedi interni all'ordinamento sportivo, e peraltro, anche a volere, per mera ipotesi, prescindere dalla pregiudiziale sportiva, il gravame risulta notificato ben oltre il termine decadenziale di sessanta giorni decorrente dalla pubblicazione del C.U. n. 116 del 20/6/2005; considerato, in particolare, sotto il primo aspetto, che, a norma del combinato disposto dell'art. 2, II comma, e dell'art. 3, I comma, della citata legge n. 280/03, sussiste anche in materia disciplinare l'onere di adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo prima di rivolgersi al giudice statale, ed in particolare al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva; considerato che nella vicenda in esame il ricorrente non contesta, ed anzi allega il mancato esperimento della "pregiudiziale sportiva" (ed anche il passaggio dell'arbitrato dinanzi alla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport presso il C.O.N.I.), caratterizzantesi come condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale, secondo quanto premesso; Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Sezione III Ter, definitivamente pronunciando, dichiara il ricorso inammissibile, e comunque irricevibile."

amministrativo gerarchico (qualificando il ricorso alla giustizia sportiva come tale): *“nei confronti dello stesso atto potrebbero essere proposti due ricorsi, uno giurisdizionale, l’altro gerarchico. Vale in proposito il principio della prevalenza del ricorso giurisdizionale su quello gerarchico: nell’ipotesi in cui il ricorso giurisdizionale sia stato proposto dallo stesso soggetto già ricorrente in via gerarchica, il ricorso gerarchico si intende implicitamente rinunciato”* ⁽⁸⁵⁾.

3.2 Un sistema alternativo: la richiesta di misure cautelari alla Camera di conciliazione e al TAR Lazio

Per rispettare le esigenze di tempestività che sorgono in materia sportiva, soprattutto con riferimento a questioni relative al riconoscimento o meno di un determinato titolo sportivo in quanto le decisioni devono essere emesse prima dell’inizio dei campionati, potrebbero essere presentati la

⁸⁵ Si veda Casetta E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004, 905 ss.

richiesta di misure cautelari alla Camera di Conciliazione e in caso di diniego, o di silenzio della Camera oltre un certo termine, il ricorso al T.A.R. Lazio in pendenza del giudizio dinanzi alla Camera di Conciliazione, con impugnazione del diniego di misure cautelari.

In una recente pronuncia (TAR Lazio, Sez. III Ter, 12 agosto 2008, n. 4011), il TAR Lazio ha rigettato le richieste di misure cautelari presentate da una società sportiva non per mancato esperimento della pregiudiziale sportiva, ma per ragioni differenti ⁽⁸⁶⁾.

E' infatti possibile chiedere alla Camera di Conciliazione la sospensione dei provvedimenti federali impugnati, in quanto il Regolamento della Camera prevede la competenza del Presidente della stessa ad emanare provvedimenti d'urgenza richiesti anche nella fase di conciliazione ⁽⁸⁷⁾.

Il rifiuto del Presidente a provvedere in ordine alle richieste cautelari rappresenterebbe un provvedimento illegittimo per violazione del Regolamento della Camera e potenzialmente rilevante anche l'ordinamento generale, in quanto costituirebbe un rifiuto di esercizio di funzioni amministrative d'urgenza (art. 828 c.p.).

Proprio per esperire tutti i gradi della giustizia amministrativa, ai sensi della l. 280/2003, entro tempi ragionevoli, può essere assegnato un

⁸⁶ Si veda TAR Lazio, Sez. III Ter, 12 agosto 2008, n. 4011: *“Considerato che il danno paventato dalla ricorrente non presenta il connotato dell’attualità (...) Considerato che in ogni caso il ricorso non appare provvisto di sufficiente fumus boni juris (...) Ritenuto pertanto che non sussistono i presupposti per l’accoglimento dell’istanza cautelare (...)”*

⁸⁷ Art. 1, comma 7 Regolamento: *“La Camera (...) decide in via temporanea ed urgente sulle istanze cautelari presentate dalle parti nel corso delle procedure di conciliazione e di arbitrato”*;

Art. 1, comma 6 Regolamento: *“Il Presidente della Camera, in caso d’urgenza, adotta provvedimenti di competenza della Camera (...)”*.

termine alla Camera per emanare i provvedimenti cautelari richiesti, decorso il quale si procede ad esperire l'azione innanzi al T.A.R. Lazio.

Viene quindi esperita in tal modo, almeno sotto il profilo cautelare, la pregiudiziale sportiva, istituto che il Consiglio di Stato ha riconosciuto legittimo soltanto nei limiti in cui garantisce l'espletamento di tutti i gradi di giustizia sportiva e amministrativa prima dell'inizio dei campionati ⁽⁸⁸⁾.

Va ricordato che il diritto alla tutela cautelare rientra nel più ampio diritto alla tutela giurisdizionale, di cui costituisce parte integrante.

La tutela cautelare ha sempre carattere di strumentalità: la misura cautelare ha infatti lo scopo immediato di assicurare la efficacia pratica del provvedimento definitivo.

Realizza dunque l'interesse ad evitare che la durata del giudizio possa rendere praticamente inutile per il ricorrente la decisione finale.

In base ai principi generali, la concessione della misura cautelare da parte del giudice presuppone l'accertamento di un "*fumus boni iuris*" e di un "*periculum in mora*". Il primo elemento consiste in una valutazione sommaria sul merito della pretesa fatta valere con l'impugnazione, mentre il secondo è identificato nella possibilità di "*danni gravi e irreparabili*" derivanti dal provvedimento impugnato.

Vi sono anche nell'ordinamento sportivo delle situazioni in cui il diritto alla tutela giurisdizionale di fatto si esplica soltanto nella richiesta di

⁸⁸ Cfr. Cons. Stato, sez VI, 9 luglio 2004, n. 5025: "*Anche con riguardo alla fase finale del ricorso alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo sport sarà necessario prevedere termini contenuti, in modo da esaurire i gradi della giustizia sportiva con sufficiente anticipo rispetto all'inizio del campionato senza pregiudicare l'effettività dell'eventuale tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo; solo in tal modo, il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, previsto dall'art.3 della legge n. 280/2003 può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale*".

misure cautelari, in quanto, una volta trascorso un certo tempo, il ricorrente perde interesse alla decisione.

Le questioni calcistiche rappresentano un caso in cui l'unica forma di tutela giurisdizionale utile all'affiliato è quella cautelare: tutti i ricorsi decisi dalla giustizia amministrativa in materia sportiva dal 2003 ad oggi sono stati definiti unicamente in sede cautelare e nessuno nella sede di merito, essendo questa sostanzialmente inutile.

Si noti che il TAR Lazio, dall'emanazione della l. 280/2003 a oggi, ha deciso numerose questioni calcistiche fissando udienze straordinarie nel mese di agosto, in quanto una decisione di merito dopo l'inizio dei campionati sarebbe del tutto inutile.

Non è un caso dunque che con l'art. 3, comma III l. 280/2003, il legislatore abbia previsto l'obbligo di emanare sentenza-breve in materia sportiva, poi di fatto disatteso.

3.3 Il principio del vincolo dei motivi

Poiché i ricorsi in sede di giustizia sportiva sono propedeutici al successivo ricorso giurisdizionale, è stato affermato, in quanto strettamente correlato alla pregiudiziale sportiva, il principio del c.d. “vincolo dei motivi”: innanzi al Giudice Amministrativo possono essere presentati soltanto i motivi già proposti innanzi alla giustizia sportiva ed è preclusa la proposizione di motivi nuovi.

Il ricorso dinanzi alla Camera di Conciliazione è qualificabile come ricorso amministrativo gerarchico obbligatorio ai fini della successiva proposizione del ricorso in sede giurisdizionale. Nei rapporti tra i due ricorsi dovrebbero essere quindi applicate le regole e i principi in tema di rapporti tra ricorso amministrativo gerarchico e ricorso giurisdizionale: come

affermato dalla giurisprudenza (⁸⁹), in sede di ricorso al TAR contro la decisione della Camera di conciliazione, potrebbero essere ritenuti inammissibili i motivi non dedotti ma deducibili in sede amministrativa (cioè in sede di ricorso gerarchico).

Questo principio risulta di dubbia legittimità (⁹⁰), poiché vengono ridotti di fatto i termini per individuare i motivi di ricorso.

Infatti entro i ristretti termini per proporre ricorso innanzi agli organi di giustizia sportiva (per la Camera di Conciliazione talvolta era di 2 giorni,

⁸⁹ Cons. Stato, Sez. IV, 2 marzo 2004, n. 962: *“E’ inammissibile in sede di ricorso giurisdizionale contro la decisione di un ricorso gerarchico la proposizione dei motivi non dedotti con il ricorso gerarchico, in tal senso è la giurisprudenza anche successiva alla abolizione della previsione della necessità del previo esperimento del ricorso gerarchico per avanzare il ricorso giurisdizionale (C.d.S., IV, n. 432/75 e 288/76). Tale limitazione trae ragione dalla circostanza che la decisione del ricorso gerarchico è atto di natura giustiziale e l’ambito della decisione in sede gerarchica non può andare oltre l’esame dei vizi denunciati, sicché non sarebbe proprio ammettere l’impugnazione della decisione gerarchica per vizi che, in quanto non proposti in sede gerarchica, non potevano essere presi in considerazione dalla decisione in sede di ricorso gerarchico; tale ammissibilità comporterebbe pertanto un ingiustificato superamento del termine per il ricorso giurisdizionale.*

Il ricorso gerarchico inerisce alla fase amministrativa, ma l’esame dell’atto impugnato è limitato alle censure proposte e la decisione gerarchica non può andare oltre ciò che è stato chiesto; da questo carattere giustiziale del ricorso gerarchico deriva così la impossibilità di produrre in sede giurisdizionale censure non avanzate precedentemente; la diversa interpretazione non apparirebbe coerente con il sistema e trasformerebbe il ricorso gerarchico in uno strumento per superare il termine di impugnazione.”;

Cons. Stato Sez. IV, 10 giugno 2004, n. 3756: *“Invero, in sede di ricorso giurisdizionale contro una decisione adottata a seguito di ricorso gerarchico, sono inammissibili i motivi che non siano stati proposti in sede gerarchica nei confronti dell’atto impugnato; ciò al fine di evitare la possibile elusione dei termini perentori entro i quali proporre ricorso giurisdizionale (cfr. ex plurimis Cons. Stato sez. VI, 3 novembre 1999, n. 1704; sez. VI, 4 marzo 1998, n. 230)”;*

TAR Lazio, Sez III ter, 8 giugno 2007, n. 5280: *“(…) tale motivo non è stato dedotto in sede amministrativa, con il reclamo alla Corte federale avverso la decisione della C.A.F., con la conseguenza che, ad instar di quanto avviene nel rapporto tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale (in termini, tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 30/3/1994, n. 455; Cons. Stato, Sez. IV, 19/3/1996, n. 355), ne dovrebbe essere preclusa la proposizione per la prima volta in sede giurisdizionale”.*

⁹⁰ In quanto viene messa in dubbio l’effettività della tutela giurisdizionale, di cui all’art. 24 della Costituzione.

mentre per gli organi di giustizia federale è di 7/10 giorni, comunque mai superiore a 30 giorni) devono essere elaborati tutti i motivi da proporre anche innanzi al TAR (che invece riconosce al ricorrente i normali 60 giorni per elaborare i motivi da addurre).

Questo perché i motivi non proposti prima in sede di giustizia sportiva, non potranno poi essere proposti innanzi al TAR: il principio del vincolo dei motivi non dovrebbe essere applicato in materia sportiva in maniera tanto rigorosa, in quanto, come affermato dalla giurisprudenza, dovrebbe essere riconosciuta l'ammissibilità dinanzi al TAR di motivi di ricorso soltanto "sufficientemente" indicati nei gradi di giustizia sportiva.

Va infine ricordato che un atto normativo regolamentare dell'ordinamento sportivo può essere impugnato come atto presupposto dei provvedimenti federali lesivi per la prima volta solo dinanzi al Giudice Amministrativo, che ha il potere di annullare o di disapplicare in sede cautelare gli atti emanati da soggetti con funzioni amministrative (quali le federazioni o il C.O.N.I.), in quanto atti amministrativi generali di un ordinamento settoriale come è quello sportivo.

Il giudice dell'ordinamento sportivo non ha il potere di sindacare la legittimità delle norme del proprio ordinamento: gli organi di giustizia sportiva non possono annullare o disapplicare la normativa regolamentare dell'ordinamento sportivo di cui fanno parte, poiché il loro compito è proprio quello di applicarle e vigilarne il rispetto da parte di tesserati e affiliati.

Perciò il principio del vincolo dei motivi non dovrebbe trovare applicazione nel caso in cui il motivo nuovo sia l'impugnazione di atti

normativi dell'ordinamento sportivo, che è, per le ragioni sopra spiegate, motivo inammissibile dinanzi alla Camera di Conciliazione.

3.4 Dubbi di legittimità costituzionale del sistema

In relazione all'onere di esaurire i gradi di giustizia sportiva prima di adire il Giudice Amministrativo, imposto ai tesserati dell'ordinamento sportivo, sono stati posti dei dubbi di legittimità costituzionale ⁽⁹¹⁾.

⁹¹ Si veda Manzi G., *Un limite alla possibilità di adire la magistratura ordinaria non sembra in linea con le regole costituzionali*, in *Guida al diritto* n. 34/2000, 138 ss. : l'art. 2 del decreto legge n. 220/2003 "si pone in contrasto con l'articolo 102, comma 2, della Costituzione, dal momento che l'accennata devoluzione di competenze decisorie in capo ai giudici sportivi, non si realizza per effetto dell'accettazione volontaria di clausole compromissorie di vincolo sportivo da parte degli affiliati e tesserati alle federazioni, ma in conseguenza di una disposizione di legge che impone imperativamente il ricorso agli organi di giustizia sportiva, a scapito della prerogativa di tutela giurisdizionale sancita dall'articolo 113 della stessa Carta costituzionale (...) Per quanto riguarda gli aspetti giuridici che coinvolgono la tutela giurisdizionale, si ha quindi motivo di ritenere che il provvedimento legislativo d'urgenza del Governo presenti diversi aspetti di incostituzionalità, soprattutto per quanto concerne la previsione di adire ope legis gli organi di giustizia sportiva per la tutela delle prerogative giuridiche dei soggetti affiliati

L'art. 3 della l. n. 280/2003 potrebbe risultare incostituzionale nella parte in cui prevede l'onere di esaurire tutti i gradi di giustizia, in quanto in violazione degli artt. 24 (diritto alla tutela giurisdizionale), 103 (giurisdizione amministrativa sugli atti della Pubblica Amministrazione) e 113 (diritto alla tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della Pubblica Amministrazione) della Costituzione (⁹²).

Una interpretazione letterale, e non teleologica, della norma avrebbe reso inammissibili tutti i ricorsi proposti al giudice amministrativo in materia sportiva. Infatti, ai sensi dell'art. 7 del Regolamento della Camera di Conciliazione e di Arbitrato dello Sport presso il C.O.N.I., il giudizio dinanzi alla stessa viene definito con un lodo arbitrale, che, in quanto tale, non può essere impugnato innanzi al T.A.R., ma soltanto ai sensi degli artt. 827 e segg. c.p.c. .

alle federazioni, riguardanti le materie riservate all'autonomia regolamentare e decisionale degli organismi dell'ordinamento sportivo, poiché in tal modo si è di fatto creato per legge una sorta di giudice speciale in violazione dell'art. 102, comma 2, della Costituzione. In ogni caso, qualora si volesse privilegiare la natura di arbitrato irrituale delle decisioni degli organi di giustizia sportiva, bisogna convenire che con il riconoscimento con norma di legge del dovere di adire tali organi arbitrali si è dato luogo a una sorta di arbitrato obbligatorio in violazione degli articoli 24 e 102 della Costituzione, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte Costituzionale (Corte costituzionale, sentenze 14 luglio 1977 n.127 e maggio 1992 n. 156)."

⁹² L'art. 24 della Costituzione sancisce che "tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento";

l'art. 103, I comma della Costituzione stabilisce che " il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi";

ai sensi dell'art. 113, della Costituzione "contro gli atti della Pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti".

Quindi, nel caso in cui la parte avesse presentato ricorso al giudice amministrativo senza aver esperito previamente il ricorso alla Camera di conciliazione, il ricorso al TAR sarebbe stato inammissibile; se la parte avesse presentato ricorso al TAR dopo aver esaurito i gradi di giustizia sportiva, questo sarebbe stato ugualmente inammissibile per difetto di giurisdizione in quanto avente ad oggetto un lodo arbitrale (⁹³).

La questione è stata affrontata per la prima volta dal TAR Lazio, Sezione Terza Ter, con la sentenza 1 aprile 2004, n. 2987, con la quale lo stesso ha ritenuto che la decisione della Camera di Conciliazione può essere impugnata soltanto per ragioni di nullità e non di legittimità.

La soluzione fornita dal Consiglio di Stato con la sentenza 9 luglio 2004, n. 5025 ha precisato che le decisioni della Camera hanno natura sostanziale di provvedimento e sono quindi impugnabili al TAR Lazio per vizi di legittimità e non solo di nullità.

⁹³ Sulla legge 17 ottobre 2003, n. 280 e in particolare sul sindacato giurisdizionale amministrativo in materia sportiva si veda: Lubrano E. , *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Istituto Editoriale Regioni Italiane, Roma, 2004, 63 ss.

IV Capitolo

Le questioni sportive e la giustizia statale nell'ordinamento Inglese

4.1 L'organizzazione sportiva in Inghilterra

Nella seconda metà del secolo scorso, la Gran Bretagna “segnò un punto a favore nella competizione globale istaurata con le altre nazioni, creando ed esportando in tutto il mondo il fenomeno dello sport.

La maggior parte delle discipline sportive è nata in Inghilterra, o quanto meno vi ha ricevuto la sua prima regolamentazione stabile, come nel caso del pugilato, del calcio, del tennis” (⁹⁴).

Rispetto alla maggior parte dei Paesi europei, nell’ordinamento Inglese l’intervento legislativo dello Stato in materia sportiva è stato molto ridotto.

Gli enti sportivi sono considerati organizzazioni indipendenti autonome, dotate di capacità normativa.

Anche nella promozione e nella gestione dello sport, lo Stato ha giocato un ruolo piuttosto “passivo” (⁹⁵).

In relazione alla più o meno ampia autonomia dell’ordinamento sportivo, in Europa può essere effettuata una distinzione tra “*northern countries*”, caratterizzate da un apporto limitato della normativa statale, e “*southern Mediterranean countries*” in cui vige la tradizione di una specifica disciplina statale (⁹⁶).

Negli ultimi anni, però, vi è stata una ingerenza maggiore nel diritto sportivo da parte dell’ordinamento statale Inglese (⁹⁷).

⁹⁴ Luiso F.P., *Giustizia sportiva*, Giuffrè, 1975, 1 ss.: “Nonostante che alcuni sports oggi esistenti abbiano origini assai remote (ad es., caccia e pesca), la maggior parte di essi è nata negli ultimi decenni del secolo scorso in Inghilterra (...)”.

⁹⁵ Per un’analisi completa del diritto sportivo nell’ordinamento inglese : Gardiner S., James M., O’Leary J., Welch R., Blackshaw I., Boyes S., Caiger A., *Sports law*, Cavendish Publishing, 2006; Chalip L., Johnson A., Stachura L., *National sports policies: an International Handbook*, Greenwood, 1996.

⁹⁶ Sul punto: Council of Europe, *Study of National Sports Legislation in Europe*, 1999

⁹⁷ Cfr. Lewis A., Taylor J., *Sport: Law and Practice*, London, 2003. Hargreaves J., *Sport, power and culture*, London, 1986.

Fino alla Seconda Guerra Mondiale, oltre ad agli “*Acts of prohibition*” di alcune attività sportive, non vi era un intervento diretto dello Stato nella disciplina normativa e nella organizzazione dello sport.

Tutto ciò che esisteva erano varie federazioni private per particolari sport, nate nel XIX secolo.

Il controllo di queste associazioni era affidato ad esponenti del potere politico.

Uno sviluppo nella disciplina del settore sportivo ha avuto luogo nel 1935, con la costituzione del Central Council of Physical Recreation (CCPR), nato come organizzazione non governativa, ricomprendente numerose organizzazioni sportive finanziate da fondi privati (⁹⁸).

Nel 1957 il Central Council of Physical Recreation ha nominato una Commissione con lo scopo di elaborare raccomandazioni in materia di amministrazione dello sport per il perseguimento dell'interesse generale della comunità.

Il Report finale redatto dalla Commissione ad hoc nel 1960, il *Wolfenden Report*, ha condotto alla nomina di un Ministro dello Sport e alla istituzione dello Sports Council.

⁹⁸ Gardiner S., *Sports law*, Cavendish Publishing, 2006: il Central Council of Physical Recreation viene considerato un “*umbrella body*” di tutte le federazioni sportive allora esistenti.

Attualmente il CCPR e lo Sport Council sono le due principali organizzazioni deputate alla applicazione delle politiche sportive in Inghilterra (⁹⁹).

Nel 1977 la struttura è stata modificata con la creazione del Great Britain Sports Council e di tre Councils addizionali con poteri più estesi per le altre componenti del Regno Unito (Scozia, Galles e Irlanda del Nord).

Alla fine del 1996, il Great Britain Sports Council è stato diviso in UK Sports Council, ora UK Sport, e English Sports Council, ora Sport England (¹⁰⁰), con tre ulteriori Sports Councils (Sports Council of Northern Ireland, Sports Council of Wales, Sports Scotland).

Si tratta di enti pubblici che ricevono finanziamenti dal Department of Culture, Media and Sport, un “Ministero per lo sport” coordinato da un Segretario di Stato.

La House of Commons supervisiona il lavoro del United Kingdom Sports Council e del English Sports Council, attraverso dei Comitati (¹⁰¹).

Il UK Sports Council ha una composizione piuttosto ristretta ed agisce in collaborazione con i quattro Sports Councils locali (Inghilterra, Irlanda del Nord, Scozia e Galles), con competenza limitata alle materie di comune interesse per il Regno Unito (¹⁰²).

⁹⁹ Si veda: www.ccpr.org.uk.

¹⁰⁰ Si veda: www.sportengland.org

¹⁰¹ Precisamente il Select Committee e il Public Accounts Committee.

¹⁰² Cfr. la voce “UK Sports Council” in : Foster K., *Sport and legislation in the UK*, London, 1996

E' responsabile della gestione dei finanziamenti pubblici destinati al settore dello sport (29 milioni di Sterline annui) (¹⁰³) .

Vi sono altri numerosi enti degni di menzione, quali il British Sports Forum o lo Sports Coach UK (l'Associazione Nazionale Allenatori), che fornisce assistenza ai preparatori atletici di qualunque sport.

Fondamentale è il British Olympic Association, fondato nel 1905, che rappresenta il Comitato Olimpico Nazionale Inglese.

La gestione dei singoli sport è affidata ai National Governing Bodies (NGB, corrispondenti alle “nostre” Federazioni sportive), ad enti territoriali (c.d. “*regional and county bodies*”) e alle società sportive (“*sports club*”).

Al vertice di questa struttura vi sono ovviamente le Federazioni sportive europee e internazionali.

Tra le competenze principali delle Federazioni rientrano le affiliazioni (e la loro revoca), il controllo degli standard di sicurezza e il tesseramento di atleti.

Per quanto riguarda la loro natura giuridica, si tratta di associazioni private e non di persone giuridiche di diritto pubblico.

Nonostante un iniziale disinteresse dello Stato Inglese verso il diritto sportivo, attualmente vi è una generale ingerenza del potere pubblico nel controllo sulla normativa antidoping, sui diritti televisivi, sul

¹⁰³ Si veda: www.uk sport.gov.uk

comportamento degli spettatori negli stadi, sul sistema di trasferimento dei calciatori e sulla partecipazione agli eventi sportivi (¹⁰⁴).

Le Federazioni hanno autonomia normativa e le norme federali sono soggette al controllo effettivo da parte degli organi statali (¹⁰⁵).

Nonostante abbiano la natura legale ed istituzionale di persone giuridiche private, le Federazioni svolgono una funzione pubblica, in quanto dettano i regolamenti interni delle singole discipline sportive (la c.d. “*self-regulation*”) (¹⁰⁶).

Tale self-regulation consente una maggiore specificità tecnica della normativa rispetto ad eventuali regolamenti statali (¹⁰⁷).

Dei regolamenti endofederali (¹⁰⁸) viene generalmente criticata la mancanza di una maggioranza democratica alla base dell’emanazione di tali atti, che dovrebbe essere astrattamente necessaria in quanto si tratta dell’esercizio di un pubblico potere.

¹⁰⁴ Sulla differenza tra approccio interventista e non interventista dello Stato si veda: Lewis A., Taylor J., *Sport: law and practice*, Butterwoods, London, 2004, 5 ss.

¹⁰⁵ Sulla self-regulation delle Federazioni : Baldwin R., Scott C., Hood C., *A reader on regulation*, Oxford , 1998; Richardson D., Genn H. *Administrative law and government action: the courts and alternative mechanisms of review*, Oxford, 1994; MacNeil M., Sargent M., Swan P., *Law, regulation, and governance*, Oxford, 2000

¹⁰⁶ Si veda: Baldwin R., Cave M., *Understanding regulation: theory, strategy and practice*, Oxford, 1999, 126 ss.

¹⁰⁷ Cfr. Collins H., *Regulating contracts*, Oxford, 1999, 63 ss.; Hancher L., Moran M., *Organising regulatory space*, Oxford, 1998, 162 ss.; Ogus A., *Rethinking self-regulation*, OJLS, 1995, 99 ss.; Black J., *Rules and regulators*, Oxford, 1997, 103 ss.

¹⁰⁸ Soprattutto da Graham G., *Self regulation*, in Richardson G., Genn H., *Administrative law and government action: the courts and alternative mechanisms of review*, Oxford, 1994, 190 ss.

Proprio perché inevitabilmente l'emanazione di regolamenti da parte delle singole federazioni sportive implica l'espletamento di una funzione pubblica, questa è soggetta al controllo (c.d. "*scrutiny*") delle varie Courts⁽¹⁰⁹⁾.

4.2 Il controllo statale sull'ordinamento sportivo: il c.d. judicial review

Il rimedio tradizionale che si può esperire al fine di vagliare l'operato di qualunque ente pubblico dinanzi alle Courts britanniche è il c.d. "*judicial review*".

La Corte non viene adita per l'impugnazione di una misura statale né per l'esame nel merito di una decisione, ma viene giudicata la legittimità del procedimento di emanazione di una decisione.

¹⁰⁹ Sul punto: Black J., *Constitutionalising self regulation*, 1996

Quando una decisione è stata quindi emessa illegittimamente, questa non può continuare a rimanere in vigore.

Pertanto, la Corte non emette una nuova sentenza, ma richiede che il giudice che ha emesso la decisione impugnata ripeta il procedimento secondo le regole del giusto processo.

I parametri del *judicial review* sono stati dettati da Lord Diplock in *Council of Civil Service Unions vs Minister for Civil Service* (1985) ⁽¹¹⁰⁾.

¹¹⁰ “To qualify as a subject for judicial review a decision must have consequences which affect some person (or body of persons) other than the decision maker, although it may affect him too.

It must affect such other person either by altering rights or obligation of that person which are enforceable by or against him in private law; or by depriving him of some benefit or advantage which either he had in the past been permitted by the decision maker to enjoy and which he can legitimately expect to be permitted to continue to do until there has been communicated to him some rational grounds for withdrawing it on which he has been given an opportunity to comment; or he has received assurance from the decision maker will not be withdrawn without him giving him first an opportunity of advancing reasons for contending that they should not be withdrawn...

For a decision to be susceptible to judicial review the decision maker must be empowered by public law (and not merely, as in arbitration, by agreement between the private parties) to make decisions that, if validly made, will lead to administrative action or abstention from action by an authority endowed by law with executive powers, which have one or other of the consequences mentioned in the preceding paragraph.

The ultimate source of the decision making power is nearly always nowadays a statute or subordinate legislation made under the statute; but in the absence of any statute regulating the subject matter of the decision the source of the decision making power may still be common law itself, ie that part of the common law that is given by lawyers the label of ‘the prerogative’. Where this is the source of the decision making power, the power is confined to executive officers of central as distinct from local government and in constitutional practice is generally exercised by those holding ministerial rank.”

(“Per qualificare una decisione suscettibile di judicial review, questa deve produrre effetti che incidano su una o più persone oltre a colui che ha emesso la decisione, sebbene possa incidere sulla sua posizione giuridica.

La decisione deve incidere sui diritti o le obbligazioni di cui è titolare la persona secondo il diritto privato; oppure deve privare la persona di alcuni benefici o vantaggi concessi in precedenza da chi ha emesso la decisione e di cui la persona legittimamente si aspettava di continuare a godere salvo privazione sulla base di ragionevoli motivi cui potersi comunque opporre; oppure la persona doveva aver ricevuto la garanzia da parte di chi ha emesso la decisione che non sarebbe stata privata dei suoi benefici o vantaggi senza aver prima concesso l’opportunità di presentare le proprie motivazioni...

Affinchè una decisione sia suscettibile di judicial review, chi ha emesso la decisione deve aver ricevuto, dal diritto pubblico e non da accordo tra parti private come nell’arbitrato, il potere di emettere decisioni che abbiano una o entrambe le conseguenze sopra menzionate

Le norme concernenti il *judicial review* si sono consolidate nelle *Rules of the Supreme Court* (Order 53) e nel *Supreme Court Act* (s 31).

Queste misure hanno avuto l'effetto di riunire i “*prerogative writs*” con i rimedi di diritto privato, affinché questi possano essere ottenuti attraverso un unico processo: attraverso una “*application for judicial review*” (o “*claim for judicial review*”).

Il fine è quello di semplificare il processo di *public law*.

La disciplina del “*judicial review*” è ora contenuta nelle *Civil Procedure Rules*, Part 54.

Con il caso *R v Football Association of Wales ex p Flint Town United Football Club* è emerso che nella maggior parte dei casi le federazioni sportive detengono una posizione di monopolio nel loro settore.

Il *contract* di adesione ad una federazione non offre possibilità al soggetto di negoziarne i termini: si tratta della cd formula “*take it or leave it*”.

I tesserati devono ad esempio accettare la clausola che preclude la possibilità di adire il giudice per *judicial review*, in quanto il rapporto è basato su un accordo consensuale.

e che, se valide, conducano ad una azione amministrativa o ad una rinuncia all'azione da parte di una autorità con poteri esecutivi.

La fonte del potere di emettere la decisione è spesso una legge primaria o una legge secondaria emanata ai sensi della prima; altrimenti la fonte del potere di emettere la decisione può essere il common law, per esempio una prerogativa. Quando sia questa la fonte del potere di emettere la decisione, il potere stesso è limitato a soggetti dotati di potere esecutivo distinti dal governo locale e secondo la pratica costituzionale è generalmente esercitato da chi detiene cariche ministeriali”).

Le norme delle Federazioni sono spesso intese di natura contrattuale o comunque privatistica, come affermato in *Enderby Town Football Club Ltd v The Football Association Ltd 1975*.

Ma le federazioni, come nell'ordinamento italiano, esercitano un pubblico potere e quindi le decisioni di queste ultime dovrebbe essere soggette a controllo statale ⁽¹¹¹⁾.

4.3 The Human Rights Act 1998

Una soluzione per colmare questo “*jurisdictional shortfall*”, ovvero per garantire il diritto alla tutela giurisdizionale ai soggetti dell'ordinamento sportivo, è il *Human Rights Act* del 1998.

Lo scopo del Human Rights Act è quello di dare effettività alle previsioni contenute nella Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (1950) nel Regno Unito ⁽¹¹²⁾.

Ciò è stato reso possibile innanzitutto attraverso l'imposizione di criteri interpretativi diretti alle *domestic courts*, prevedendo l'obbligo di una

¹¹¹ Si veda : Leyland P. and Woods T., *Administrative law facing the future: old constraints and new horizons*, 1997, London, Blackstone; Mullan D., *Administrative law at the margins*, in Taggard, *The province of Administrative law*, 1997 , Oxford .

¹¹² Il Human Rights Act ricomprende gli artt. 2 – 12 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, oltre agli artt. 1-3 del Primo Protocollo Addizionale e gli artt. 1-6 del Sesto Protocollo Addizionale.

interpretazione delle leggi il più possibile compatibile con il Human Rights Act 1998.

Inoltre i Giudici sono tenuti ad uniformarsi alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'uomo e le pubbliche autorità sono obbligate ad agire nel rispetto dei principi sanciti dalla Convenzione.

Secondo una parte della dottrina (¹¹³) il Human Rights Act ha prodotto un effetto “orizzontale” sull'attività delle federazioni, in quanto costituisce per le Courts una fonte per l'interpretazione del vincolo contrattuale tra atleta e federazione, e inoltre ha permesso la classificazione degli sports governing bodies come “quasi-public authorities”.

Alcune norme della Convenzione, e di riflesso del Human Rights Act, hanno avuto un impatto determinante nella disciplina dello sport, soprattutto l'art. 6 sul giusto processo (¹¹⁴).

Le corti statali inglesi hanno dimostrato la volontà di assoggettare al loro sindacato le decisioni delle federazioni sportive, sempre però su richiesta di queste ultime (¹¹⁵).

¹¹³ Si veda: Boyes S., *Regulating sport after the Human Rights Act 1998*, EPL, 2000.

¹¹⁴ Cfr.: Parrish R., *Sports law and policy in the European Union*, Manchester, 2003

¹¹⁵ Sul punto : Steward P. e Gibson D., *The regulation of domestic soccer: adapting to a new player regime*, 2002

4.4 I meccanismi di risoluzione delle controversie sportive in Inghilterra: “Alternative forms of Dispute Resolution”

Nell’ordinamento Inglese vi è una lunga tradizione per cui le Corti generalmente non intervengono nelle controversie sportive, ma lasciano che siano le stesse federazioni a risolverle (¹¹⁶).

Vengono quindi principalmente utilizzati meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie (alternative forms of dispute resolution, ADR): mediazione e arbitrato.

¹¹⁶ Cfr. *McInnes vs Onslow-Fane e Enderby Town Football Club Ltd vs Football Association Ltd*: “...justice can often be done in domestic tribunals better by a good lyman than a bad lawyer”.

Il principale centro di risoluzione delle controversie, il ADR Group, si trova a Bristol ed è il primo centro privato di risoluzione delle controversie nel Regno Unito.

E' stato costituito nel 1989 da un gruppo di avvocati, businessman e arbitri per fornire un metodo veloce di risoluzione delle controversie senza ricorrere alle Courts (¹¹⁷).

Il Centre for Effective Dispute Resolution (CEDR) ha invece sede a Londra ed è stato istituito nel 1990 (¹¹⁸).

Ulteriore organo competente nella risoluzione delle controversie sportive è lo Sports Dispute Resolution Panel (the UK SDRP), che offre alle federazioni sportive e ai tesserati un meccanismo arbitrale o di mediazione effettivo ed indipendente per la risoluzione delle controversie, sul modello della Court of Arbitration for Sports di Losanna, Svizzera (CAS) (¹¹⁹).

I metodi alternativi di risoluzione delle controversie hanno rilevato di costituire un vantaggio nel settore dello sport, per i tempi brevi, i costi ridotti e l'informalità che caratterizza una risoluzione amichevole.

Il vantaggio principale della mediazione adottata nel sistema sportivo Inglese è che si tratta di un procedimento “*without prejudice*”, cioè il risarcimento per la parte soccombente è davvero minimo: “*nothing ventured, nothing gained*”.

¹¹⁷ Cfr. *Alternative dispute resolution: explanatory booklet*, Bristol, 2000; www.adrgroup.co.uk

¹¹⁸ Si veda: www.cedr.co.uk

¹¹⁹ Sul punto: SDRP Booklet, *Towards successful sports dispute resolution planning and practice* in www.sportdisputes.co.uk

V Capitolo

L'esperienza francese in tema di giustizia sportiva e diritto amministrativo

5.1 La rilevanza pubblicistica dello sport nell'esperienza francese

Nell'ordinamento d'oltralpe, ai più rilevanti atti delle federazioni, che sono ritenute soggetti privati investiti di missioni di servizio pubblico, è

riconosciuta natura pubblicistica, con conseguente sottoposizione al contenzioso amministrativo (¹²⁰).

¹²⁰ Cfr. art. L.131.2 della *Ordonnance n. 2006-596 du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport*, in *J.O n. 121 du 25 mai 2006, 7791 ss., texte n. 41* : "Les fédérations sportives sont constituées sous forme d'associations, conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association..."
(*"Le federazioni sportive sono costituite sotto forma di associazioni, in conformità alla legge 1 luglio 1901 relativa al contratto di associazione"*).

Si vedano anche i successivi artt. L.131.10 : "*Les fédérations sportives agréés participent à la mise en oeuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives*" (*"Le federazioni sportive riconosciute partecipano all'attuazione di missioni di servizio pubblico relative allo sviluppo e alla democratizzazione delle attività fisiche e sportive"*) e L.131.14 : "*Dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports*" (*"In ciascuna disciplina sportiva e per una durata determinata, una sola federazione sportiva riconosciuta riceve la delega da parte del Ministro dello sport"*).

Emergono così le due categorie delle federazioni autorizzate (o ufficialmente riconosciute) e delegatarie dei poteri governativi.

Entrambe, seppure con diverso grado di pubblicizzazione funzionale, sono coinvolte nella gestione del sistema sportivo, qualificato come servizio pubblico.

Sulla sottoposizione delle federazioni al contenzioso amministrativo si veda: *Tribunal des conflits*, 7 luglio 1980, caso *M. Peschaud et Fédération française de football*: "*Les personnes privées qui, en vertu de l'article 1er de la loi du 29 octobre 1975, relative au développement de l'éducation physique et du sport, apportent leur concours aux personnes publiques chargées du développement des activités physiques et sportives, sont associées par le législateur à l'exécution d'une mission de service public. Ainsi, la Fédération française de football, habilitée par arrêté ministériel, se trouve pour l'accomplissement des diverses missions confiées aux fédérations sportives par cette loi et notamment l'exercice d'un pouvoir disciplinaire à l'égard des licenciés et groupements affiliés, chargée d'un service public administratif.*

Par suite, compétence des juridictions de l'ordre administratif pour connaître de la mesure de suspension du vice-président d'un club de football de toutes fonctions officielles à quelque titre que ce soit dans un club autorisé jusqu'à conclusion définitive de l'affaire décidée par le Comité des Cinq du groupement du football professionnel, association ayant reçu délégation de la Fédération française de football pour la gestion du football professionnel et le jugement en dernier ressort de ses litiges sportifs, cette décision ayant été prise pour l'exécution du service public et dans l'exercice de prérogatives de puissance publique".

"I privati che, in virtù dell'articolo 1 delle legge 29 ottobre 1975, relativa allo sviluppo dell'educazione fisica e dello sport, collaborano con le persone pubbliche incaricate dello sviluppo delle attività fisiche e sportive, svolgono una missione di servizio pubblico. Così, la Federazione calcio francese, riconosciuta con decreto ministeriale, è competente della realizzazione di diverse missioni affidate alle federazioni sportive dalla legge e in particolare dell'esercizio del potere disciplinare in materia di tesseramenti e di affiliazioni di enti incaricati di un servizio pubblico amministrativo.

Pertanto, riconosciuta la competenza del giudice amministrativo in relazione alla misura di sospensione del vice-presidente di una squadra di calcio di tutte le funzioni ufficiali fino

Da tale ricostruzione in senso provvedimentale degli atti unilaterali delle autorità sportive consegue la loro qualificabilità, se emanati a seguito di un procedimento giudiziale-sportivo, quali provvedimenti amministrativi, attesa l'idea della inarbitrabilità del potere amministrativo.

Alle federazioni delegatarie, che sono collettivamente rappresentate dal Comitato Olimpico francese (¹²¹), è tra l'altro attribuita la funzione di emanare le norme tecnico-sportive (¹²²).

Ciò sia per la qualità delle federazioni di "delegat" della Pubblica Amministrazione, sia in ragione della loro posizione monopolistica.

La conseguente sottoposizione delle federazioni al diritto e al contenzioso amministrativo trova espresso riconoscimento legislativo, con

alla decisione del Comité des Cinq della lega calcio professionisti, associazione delegata dalla Federazione calcio francese alla gestione del calcio professionistico e a giudicare in ultima istanza le controversie sportive, questa decisione è stata presa in esecuzione di un servizio pubblico e nell'esercizio di prerogative del potere pubblico").

Per un'analisi della giurisprudenza del Conseil d'Etat si rinvia a *Conseil D'Etat, Organisation des compétitions sportives, Analyse de la jurisprudence de 1991 à 1999*, in www.conseil-etat.fr, nel quale si dà conto di una progressiva tendenza all'interventismo giudiziale e ad un sindacato che non conosce pretese aree di astratta immunità dello sport

¹²¹ Si veda l'art. L. 141-1 della *Ordonnance n. 2006-596 du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport*, in *J.O n. 121 du 25 mai 2006, 7791 ss., texte n. 41* : *"Les associations sportives et les sociétés sportives qu'elles ont constituées, les fédérations sportives et leurs licenciés sont représentés par le Comité national olympique et sportif français"*.
("Le associazioni sportive e le società sportive che sono costituite, le federazioni sportive e i rispettivi tesserati sono rappresentati dal Comitato Olimpico e sportivo francese").

¹²² Cfr. art. L. 131-16 della *Ordonnance n. 2006-596 du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport*, in *J.O n. 121 du 25 mai 2006, 7791 ss., texte n. 41* : *"Les fédérations délégataires édictent les règles techniques propres à leur discipline et les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés"*.
("Le federazioni delegatarie stabiliscono le regole tecniche della loro disciplina e i regolamenti relativi alla organizzazione di tutte le manifestazioni aperte ai loro tesserati").

attribuzione al Ministro dello sport anche di una specifica legittimazione processuale nell'interesse della legalità (¹²³).

Tale azione ministeriale può essere sollecitata anche da soggetti privati asseritamente lesi, i quali peraltro conservano altresì una propria autonoma legittimazione (¹²⁴).

Per quanto attiene alla concreta posizione del giudice amministrativo francese, si deve porre l'attenzione su una vicenda simile a quella che ha scatenato le tensioni tra autorità sportive e giudici statuali sfociate nella legge 280/2003: *Association le Chamois Niortais FC c/Ligue de Football Professionnel* (¹²⁵).

Anche qui una società calcistica contestava una classifica di campionato a suo dire viziata dal fatto che in una partita aveva giocato un calciatore squalificato.

¹²³ Cfr. l'art. L. 131-20 della *Ordonnance n. 2006-596 du mai 23 mai 2006*: “*Lorsque le ministre chargé des sports défère à la juridiction administrative les actes pris en vertu de la délégation mentionnée à l'article L.131-14 qu'il estime contraires à la légalité, il peut assortir son recours d'une demande de suspension*”.
(“*Quando il Ministro dello sport impugna dinanzi al giudice amministrativo gli atti presi in virtù della delega di cui all'articolo L.131-14 che ritiene illegittimi, può presentare insieme al ricorso la richiesta di sospensione*”).

¹²⁴ Si veda l'art. 131-21 della *Ordonnance n. 2006-596 du mai 23 mai 2006*: “*Sans préjudice des recours directs dont elle dispose, toute personne physique ou morale qui s'estime lésée par une décision individuelle prise dans le cadre de la délégation mentionnée à l'article L.131-14 peut, dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision, demander au ministre chargé des sports de mettre en oeuvre la procédure prévue à l'article L.131-20*”.
(“*Senza pregiudicare i ricorsi diretti che possono essere proposti, tutte le persone fisiche che si ritengono lese da una decisione individuale assunta nell'esercizio della delega di cui all'art. L.131-14 può, entro il termine di due mesi dalla notifica della decisione, richiedere al Ministro dello sport di attivare la procedura prevista dall'art. L.131-20*”).

¹²⁵ Si veda *Conseil d'Etat, 2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies, 3 aprile 2006, n. 282093*: “*Il est enjoint à la Ligue de football professionnel de prendre, dans le délai d'un mois, une nouvelle décision d'homologation du classement final du championnat de Ligue 2 en se conformant aux obligations énoncées dans les motifs de la présente décision*”.
(“*Si ingiunge alla Lega calcio professionisti di prendere, nel termine di un mese, una nuova decisione sull'omologazione della classifica finale del campionato di Lega 2 conformemente agli obblighi contenuti nelle motivazioni della presente decisione*”).

Gli organi sportivi respingevano tale ricorso, mentre il Conseil d'Etat lo riteneva fondato, dunque finendo per applicare *“l’article 349 du règlement des compétitions de la Ligue de football professionnel, intitulé Sanctions infligge dans certains cas particuliers”* ai sensi del quale *“un club ayant fait participer un joueur non qualifié à une rencontre a match perdu par pénalité et peut se voir infliger une amende”* ⁽¹²⁶⁾.

Quanto all'organizzazione sportiva e alla funzione e ai poteri della giurisdizione amministrativa, il sistema francese non è poi così diverso dal nostro, al di là del ruolo più marcato o comunque meglio definito del competente ministero.

In Francia non si incontrano ostacoli alla piena espressione del diritto di azione nei confronti degli atti delle autorità sportive.

Il che suggerisce come tale sindacato giurisdizionale non sia impedito da ragioni sostanziali, ma da specifiche scelte fatte circa il rapporto tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, che però (come nel caso del ruolo assunto dalla Camera di Conciliazione) dovrebbero essere compiutamente dimostrate anche sul piano della loro legittimità costituzionale.

¹²⁶ Si noti che anche *TAR Sicilia, sez. Catania, 19 aprile 2007, n. 679*, che, nel rilevare il contrasto con la Costituzione dell'istituto sportivo della c.d. responsabilità oggettiva delle società per il comportamento dei tifosi (codificato nel Codice di giustizia sportiva della FIGC), ricorda che *“tali principi si stanno affermando anche all'estero: il Tribunale Amministrativo di Parigi, adito dalla locale squadra di calcio del Paris Saint Germain, con decisione del 16 marzo 2007, ha annullato la sanzione della squalifica del campo di gioco, comminata alla squadra medesima da tutti gli Organi di giustizia sportiva della Federazione francese, statuendo che la responsabilità oggettiva di cui all'art. 129, c. 1, del regolamento Federale viola il principio costituzionale della personalità della pena.”*

5.2 Il sistema federale sportivo in Francia: gli organi di giustizia

Lo sport ha senza dubbio bisogno di una giustizia adattata alle sue specificità e che, grazie alla sua rapidità, si adegui ai tempi spesso ristretti per garantire l'effettività della tutela.

Diversamente da certi sistemi stranieri, e malgrado alcune proposte in questa direzione (¹²⁷), il sistema giuridico francese non ha scelto di rispondere a questi bisogni creando una giurisdizione specializzata, incaricata di occuparsi di tutte le controversie legate allo sport.

Se pur esistono delle specificità, la giustizia sportiva è tuttavia inserita nel quadro della “*organisation jurisdictionelle commune*”.

¹²⁷ Conseil d'Etat, *Sports: pouvoirs et discipline*, La Documentation française, 1991

Le controversie in materia sportiva sono dunque di competenza sia della giustizia statale, che, soprattutto, della “*justice privée*” (¹²⁸).

I conflitti tendono sempre più sovente a regolarsi all'interno dell'ordinamento sportivo, attraverso il sistema di giustizia federale.

La stessa legge francese favorisce lo sviluppo di una giustizia alternativa, prevedendo che determinate controversie siano oggetto di un tentativo obbligatorio di conciliazione davanti al Comité National Olympique et Sportif Français (CNOSF).

Come nell'ordinamento italiano, inoltre, l'arbitrato giurisdizionale è diventato un mezzo di risoluzione della controversie particolarmente efficace in materia sportiva, essenzialmente grazie alla esistenza del Tribunal arbitral du sport.

¹²⁸ Si vedano: Alaphilippe F., *Sport et droit*, in *Rev. jur. éco. sport*, 1987; Buy F., *La justice sportive*, in *Cah. dr. sport* 2/2005, 13 ss. ; Buy F., Marmayou J.-M., Poracchia D., Rizzo F., *Droit du sport*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2006 : “*Le sport a sans doute besoin d'une justice adaptée à ses spécificités : une justice qui, par sa rapidité, serait adaptée au temps du sport ; une justice qui, par son efficacité, pourrait s'affranchir des frontières étatiques pour mieux saisir la mondialisation de l'activité ; une justice enfin qui, par sa proximité, serait sensible aux besoins des acteurs du sport*”.
(“*Lo sport necessita di una giustizia adattata alle sue specificità : una giustizia che, per la sua rapidità, si adatti appunto ai tempi dello sport ; una giustizia che, per la sua efficacia, possa svincolarsi dai limiti statali per meglio soddisfare le esigenze di globalizzazione dell'attività; una giustizia infine che sia sensibile alle necessità dei protagonisti dello sport*”).

5.3 Le controversie disciplinari nell'ordinamento francese

Le federazioni sportive possono esercitare un potere disciplinare sui loro tesserati (come qualunque associazione), allorquando venga commessa una violazione tale da giustificare una sanzione (¹²⁹).

In Francia questo potere è tuttavia inquadrato dall'ordinamento statale.

L'articolo L.131-8 del Code du sport prevede che siano riconosciute solo le federazioni che abbiano adottato statuti che prevedano alcune disposizioni obbligatorie e un regolamento disciplinare conforme ad un regolamento tipo (¹³⁰).

¹²⁹ Chaussard C., *Traitement du contentieux sportif par les fédérations sportives*, in *Lamy droit du sport*.

¹³⁰ Article L131-8 Code du sport : *“Un agrément peut être délivré par le ministre chargé des sports aux fédérations qui, en vue de participer à l'exécution d'une mission de service public, ont adopté des statuts comportant certaines dispositions obligatoires et un règlement disciplinaire conforme à un règlement type. Les dispositions obligatoires des statuts et le règlement disciplinaire type sont définis par décret en Conseil d'Etat pris après avis du Comité national olympique et sportif français.”* (“Il Ministro dello sport riconosce le Federazioni che, in funzione dell'esecuzione di una missione di servizio pubblico, adottino statuti contenenti determinate disposizioni obbligatorie ed un regolamento disciplinare conforme al regolamento tipo.

Il decreto 7 gennaio 2004 nr. 2004-22, relativo al riconoscimento delle federazioni sportive, alle disposizioni obbligatorie degli statuti delle federazioni sportive riconosciute e al loro regolamento disciplinare tipo, fissa così il regime applicabile alle federazioni in materia.

Il decreto precisa che vengono istituiti uno o più organi disciplinari di prima istanza e uno o più organi disciplinari d'appello, investiti del potere disciplinare nei confronti delle associazioni affiliate alla federazione, dei membri tesserati di queste associazioni e dei membri tesserati della federazione.

Gli organi disciplinari di prima istanza e d'appello devono essere composti da almeno cinque membri scelti in base alle loro competenze di ordine giuridico e deontologico.

Il Presidente della Federazione non può essere membro di alcun organo disciplinare e i membri degli organi disciplinari non possono essere legati alla federazione da un legame contrattuale, se non quello eventuale della loro adesione (la durata del mandato è fissato in 4 anni).

Sorte particolare è riservata alla disciplina in materia di doping, che è distinta dalla disciplina generale.

Le disposizioni obbligatorie degli statuti e del regolamento tipo disciplinare sono stabilite con decreto del Consiglio di Stato su parere del Comitato nazionale olimpico e sportivo francese”).

Il codice sportivo prevede infatti che le federazioni riconosciute applichino una procedura disciplinare conforme alle disposizioni stabilite da un decreto del Conseil d'Etat (¹³¹).

Un regolamento tipo, non ancora codificato dal Code du sport è previsto per il momento dal Codice della Sanità pubblica, che ha istituito un organo disciplinare di prima istanza ed un organo disciplinare d'appello investiti di poteri disciplinari nei confronti dei membri tesserati della

¹³¹ Fondamentale in materia di questioni disciplinari sportive e in materia di responsabilità oggettiva è l'influenza che la sentenza *TA Parigi, VI sect., III ch., 16 marzo 2007* ha avuto nella decisione TAR Sicilia, Sez. Catania, 4 aprile 2007, n. 401:
“(…) *Il Tribunale Amministrativo di Parigi, adito dalla locale squadra di calcio del Paris Saint Germain, con decisione del 16 marzo 2007, ha annullato la sanzione della squalifica del campo di gioco, comminata alla squadra medesima da tutti gli Organi di giustizia sportiva della Federazione francese, statuendo che “la responsabilità oggettiva di cui all’art. 129, c.1 del regolamento federale francese viola il principio costituzionale della personalità della pena”.*”

La fattispecie che ha originato il richiamato provvedimento francese è relativa agli incidenti del 29 maggio 2004, causati da taluni tifosi parigini in occasione della Finale della Coupe de France, ove si affrontavano il Paris Saint- Germain e la Berrichonne de Châteauroux, in esito ai quali i giudici sportivi della Fédération Française de Football condannavano il Paris Saint-Germain a pagare una multa e a giocare un incontro a porte chiuse. Esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione davanti al Comité National Olympique et Sportif Français, il club si rivolgeva al giudice statale al fine di ottenere l'annullamento della decisione.

Sul fronte italiano, la sentenza è inerente al tragico episodio verificatosi il 2 febbraio 2007, in occasione del derby siciliano di Serie A tra il Catania e il Palermo. In esito alla vicenda, l'ultimo grado di giustizia federale della Federazione Italiana Giuoco Calcio sanzionato il Catania Calcio obbligandolo a giocare a porte chiuse tutte le gare interne sino al termine del campionato in corso, e lo ha condannato altresì al pagamento di una multa. A fronte di questa decisione, un gruppo di abbonati intrapreso un'azione giudiziaria innanzi al tribunale amministrativo, sostenendone l'illegittimità. L'affinità fattuale delle due situazioni, sotto lo stretto profilo giuridico, è di immediata evidenza.

I giudici del TA di Parigi e del TAR Catania hanno entrambi affermato che la responsabilità delle società per i disordini causati dai loro tifosi viola il principio costituzionale di personalità della pena.

Ne deriva pertanto in entrambi i casi l'illegittimità delle sanzioni inflitte al Paris Saint Germain e al Catania calcio.

federazione o dei membri tesserati di gruppi sportivi affiliati che abbiano violato alcune disposizioni del Codice di Sanità pubblica.

Gli organi disciplinari sono differenti a seconda delle varie Federazioni.

Nel calcio per le competizioni gestite dalla federazione, competente in prima istanza è una commissione centrale di disciplina; in appello ed ultima istanza, una commissione superiore di appello.

Per le attività gestite dalla lega professionisti, in prima istanza, una commissione di disciplina della Ligue de Football Professionnel o una commissione giuridica legiferante in materia disciplinare; in appello ed ultima istanza, una Commissione superiore di appello.

La decentralizzazione territoriale e materiale delle competenze appartenenti alla federazione, prevista dalla legge, ha condotto la Fédération Française de Football a istituire organi disciplinari per le competizioni gestite dalle leghe e dai distretti.

5.4 La giustizia sportiva francese: la Conciliazione e l'arbitrato dinanzi al Comité National Olympique et Sportif Français (CNOSF)

Ai tesserati sono offerte alcune garanzie fondamentali: il diritto ad un tribunale indipendente ed imparziale (garantito dal divieto fatto ai suoi membri di essere legati da un legame contrattuale diverso dalla sola adesione), diritto di prendere parte alle decisioni quando hanno un interesse diretto od indiretto, diritto di far parte dell'organo d'appello se hanno fatto parte dell'organo di prima istanza, il diritto ad un processo pubblico, il diritto ad un processo di durata ragionevole (non oltre i 6 mesi), il diritto alla tutela giurisdizionale (che implica l'obbligo di comunicare all'interessato i capi di accusa e le prove a carico, di convocarlo regolarmente, di assegnare termini idonei alla preparazione della difesa, di permettergli di testimoniare anche tramite memorie scritte e ovviamente di essere assistito o rappresentato da un avvocato), il rispetto dell'obbligo di notifica e di motivazione delle decisioni.

Qualunque clausola che vieti ai tesserati e ai membri delle Federazioni la tutela dinanzi ai giudici statali, sarà dichiarata nulla (¹³²).

Un altro modo per escludere il controllo dei giudici statali sarebbe quello di attribuire natura giurisdizionale ai “*tribunaux*” sportivi: il Conseil d’Etat ha però ritenuto che gli organi disciplinari delle federazioni sportive non possono essere considerati dei veri tribunali (¹³³).

La regola dell’esaurimento dei gradi di giustizia sportiva vige anche in Francia ed è stata stabilita dal Giudice Amministrativo all’inizio degli anni Ottanta (¹³⁴).

Implica che tutti i ricorsi eventualmente previsti dai regolamenti federali siano esperiti prima che il Giudice competente sia scelto.

La regola è originale poiché normalmente l’esercizio di un ricorso giurisdizionale non può essere subordinato all’esercizio preventivo di un ricorso amministrativo, a meno che un tale obbligo non sia previsto da una norma o da un regolamento.

La regola dell’esaurimento delle vie di ricorso interne risponde all’obiettivo di riconoscere all’ordinamento sportivo competenza a regolare i contenziosi interni e quindi il giudice statale deve esserne interessato in modo marginale.

¹³² Tribunal de Grand Instance Paris, 26 janv. 1983, D. 1986, somm. 366, a proposito di una norma del Regolamento della Federazione internazionale dell’automobile.

¹³³ Conseil d’Etat, 19 déc. 1980, *Hechter*, D. 1981, 296.

¹³⁴ Conseil d’Etat, 13 juin 1984, *Assoc. Handball club de Cysoing, Lebon*, p. 217

Però la disciplina ha subito delle modifiche: nel 1992 è stata prevista la procedura di conciliazione obbligatoria davanti al CNOSF e il legislatore ha precisato che poco importa che la decisione sia “*susceptible ou non de recours interne*” (¹³⁵).

Non sarebbe quindi necessario esaurire le vie di ricorso federali prima di rivolgersi al CNOSF.

La legge ha quindi dato una soluzione opposta rispetto alle precedenti decisioni della giurisprudenza, poichè non è necessario l'esaurimento dei gradi di ricorso interni in caso di conciliazione dinanzi al CNOSF.

La soluzione tuttavia si applica soltanto alle ipotesi di controversie sottoposte alla procedura di conciliazione: per impugnare i pochi atti amministrativi che non possono avvalersi della conciliazione del CNOSF conviene devono essere esauriti i gradi di giudizio interni alla federazione.

La legge del 16 luglio 1984 ha istituito, nella sua prima redazione, un fase preliminare di conciliazione facoltativa davanti al CNOSF, per ogni questione che vedeva opposti tesserati, gruppi sportivi e Federazioni, ma senza grande successo, proprio a causa della procedura facoltativa.

L'art. 19 della legge del 16 luglio 1984, come modificato dalla l. 6 luglio 2000 n. 2000-627, dispone oggi che “*il ricorso al CNOSF, al fine della conciliazione, costituisce un preliminare obbligatorio per ogni contenzioso, quando il conflitto nasce da una decisione, suscettibile o meno di ricorso interno, presa da una Federazione nell'esercizio delle prerogative di ordine pubblico o in applicazione dei suoi statuti*”.

¹³⁵ Art. 19, IV, al. 3, L. 16 juillet 1984

Ne deriva logicamente che ogni ricorso presentato senza aver esperito la conciliazione obbligatoria dinanzi al CNOSF deve essere dichiarato inammissibile.

La fase di conciliazione non coinvolge la totalità del contenzioso possibile in materia sportiva. Secondo l'art. 19, si può far ricorso al CNOSF solo per l'impugnazione di una decisione della Federazione nell'esercizio delle prerogative di ordine pubblico o in applicazione dei suoi statuti.

In Francia, la legge Mazeaud del 29 ottobre 1975 ha ugualmente istituito procedure arbitrali all'interno del CNOSF per risolvere le controversie su richiesta di tesserati, affiliati, gruppi e federazioni.

Però a causa della mancanza di un decreto applicativo, questa procedura è rimasta lettera morta, prima di essere soppressa dalla legge del 1984.

Ora si prevede la creazione di un tribunale arbitrale della federazione calcio francese.

Non tutte le materie possono essere oggetto di arbitrato: gli articoli 2059 e 2060 del Code civil precisano che non sono compromettibili in arbitrato i diritti non disponibili e più generalmente tutte le materie che interessano l'ordine pubblico.

Si potranno sottoporre ad arbitrato le questioni inerenti i contratti di mediazione o di cessione dei diritti televisivi, ma non quelli relativi al diritto della concorrenza, al diritto penale o ancora al diritto pubblico, come ad

esempio il contenzioso nato da una sanzione disciplinare irrogata da una federazione.

Negli statuti e nei regolamenti delle federazioni può essere inserita una clausola compromissoria in favore del Tribunal Arbitral du Sport (TAS), tribunale arbitrale internazionale istituito a Losanna (Svizzera) nel 1983.

Il Code de l'arbitrage che disciplina la procedura arbitrale dinanzi al TAS comporta è applicabile quando le parti si trovano a sottoporre al TAS una controversia sportiva (¹³⁶).

Vi sono tre tipi di procedure dinanzi al Tribunal arbitral du sport, in funzione della natura della controversia: la “*procédure d'arbitrage ordinaire*”, la “*procédure arbitrale d'appel*” e la “*procédure d'arbitrage ad hoc*”.

La procedura ordinaria è applicabile per la risoluzione di controversie di natura commerciale, sull'applicazione di contratti conclusi in ambito sportivo, o sull'interpretazione dei regolamenti federali.

La procedura arbitrale d'appello permette di risolvere questioni relative a decisioni disciplinari assunte dalle autorità sportive.

L'arbitrato “*ad hoc*” risponde alla necessità di risolvere rapidamente le controversie che nascono durante manifestazioni sportive importanti (generalmente hanno ad oggetto le decisioni del CIO o delle federazioni internazionali, sfavorevoli agli atleti).

¹³⁶ Si vedano: Rigozzi A., *L'arbitrage International en matière de sport*, Bruylant, LGDJ, Helbing et Lichtenhahn, 2005 ; Simon G., *L'arbitrage des conflicts sportifs*, in *Rev. arb.* 1995, p. 195.

Il ricorrente dinanzi al TAS deve pagare 500 Franchi svizzeri, ma la procedura è per il resto gratuita, vantaggio considerevole in rapporto agli arbitrati “classici”.

Va ricordato inoltre che l'arbitrato sportivo è di competenza di due organi : il Conseil International de l'arbitrage en matière de sport (CIAS)⁽¹³⁷⁾ creato nel 1994 dalla Convenzione di Parigi, e Tribunal arbitral du sport (TAS) nato nel 1983.

Il CIAS assicura l'amministrazione ed il finanziamento del TAS ed hanno lo stesso Presidente.

La sentenza ha inoltre efficacia di giudicato: in Francia una sentenza emanata da un giudice straniero diviene efficace qualora il riconoscimento non sia contrario all'ordine pubblico internazionale.

¹³⁷ Cfr. Gatsi J., *Le droit du sport*, Presses Universitaires de France, Paris, 2006

5.5 La giustizia amministrativa in materia sportiva: la giurisdizione del Conseil d'Etat

La maggior parte delle decisioni delle federazioni sportive francesi sono atti amministrativi.

Ad eccezione del ricorso per “vie di fatto” che deve obbligatoriamente essere presentato al giudice ordinario (¹³⁸), la ripartizione della giurisdizione tra i due “*ordres juridictionnels*” (judiciaire-ordinario e administratif-amministrativo), dipende dalla natura dell’atto.

Il giudice ordinario è competente per le controversie aventi ad oggetto *actes privés*, il giudice amministrativo per quelle relative ad atti amministrativi (¹³⁹).

Può essere adito il giudice amministrativo in caso di: “*recours pour excès de pouvoir*” (proposto nel termine ordinario di due mesi, permette all’avente diritto di chiedere al giudice amministrativo l’annullamento per illégalité di un atto regolamentare od individuale, annullamento che di solito è retroattivo); “*déféré ministériel*” (simile al ricorso per eccesso di potere, il deferimento è espressamente previsto dell’art. L.131-20 del Code du sport e permette al Ministro dello sport di chiedere al giudice l’annullamento delle decisioni che ritiene illegittime, assunte dalle federazioni in virtù della

¹³⁸ TGI Paris, 21 mars 1998, *Union sportive melunaise de rugby*.

¹³⁹ Chapus R., *Droit administratif général*, Montchrestien.

delega ministeriale loro concessa); “*recours en appréciation de légalité*” (si tratta di un ricorso incidentale che viene proposto quando, davanti ad un giudice ordinario, viene posta la questione pregiudiziale della legittimità di un atto amministrativo: il giudice ordinario, quindi, sospende la decisione finchè una delle parti propone ricorso al giudice amministrativo, la cui decisione è vincolante nel giudizio di merito sospeso); “*recours en interprétation*” (il giudice amministrativo è sempre competente ad interpretare un atto amministrativo); “*recours en responsabilité ou plein contentieux*” (ricorso per responsabilità).

L’art. 19, IV della legge del 16 luglio 1984, ripreso dal codice della giustizia amministrativa prevede che, il ricorso per l’annullamento delle decisioni disciplinari , assunte dalle federazioni sportive delegate all’esercizio di prerogative di potere pubblico, sia di competenza del tribunale amministrativo del luogo di residenza o in cui ha la sede sociale il destinatario della decisione.

Il Conseil d’Etat conoscerà, per quanto gli concerne, in prima ed ultima istanza, i ricorsi di annullamento contro i regolamenti sportivi e i ricorsi avverso le decisioni amministrative di organismi collegiali a competenza nazionale .

Infine, si ricorderà che il Conseil d’Etat è considerato “*juge de cassation*”, in qualità di ultimo grado della giustizia amministrativa.

Il ricorso dinanzi al giudice amministrativo è ammissibile previo esaurimento dei gradi di ricorso interno e/o previo esperimento del tentativo di conciliazione davanti al CNOSF.

Le decisioni amministrative beneficiano del privilegio del *préalable*, hanno cioè forza esecutiva, per cui i ricorsi di annullamento non hanno effetto sospensivo. Se la regola può essere discutibile in un ambito quale lo sport, dove i ricorrenti aspirano a un procedimento rapido, resta comunque

possibile, in certe condizioni, richiedere la concessione di misure cautelari (di sospensione dei provvedimenti impugnati).

In primo luogo, il Ministro dello sport può, nell'ambito delle deleghe ministeriali, proporre insieme al suo ricorso una domanda di sospensione dei provvedimenti federali che il giudice dovrà accogliere se uno degli atti impugnati sembra, al momento dell'istruzione, viziato di illegittimità. Il giudice deve decidere in merito alla richiesta di misure cautelari entro un mese dalla domanda.

In secondo luogo, i ricorrenti hanno la possibilità, al di fuori del ricorso per eccesso di potere, di utilizzare la “*voie du référé*” (o procedura per direttissima).

La *référé-suspension* (sospensione per direttissima) permette, prima di tutto, al giudice di sospendere la decisione amministrativa o alcuni suoi effetti, per motivi d'urgenza o quando il ricorrente fa in modo di mettere in serio pericolo la procedura di istruzione e la legalità della decisione .

La *référé-liberté* (libertà per direttissima) permette al giudice di ordinare, in caso di urgenza, tutte le misure necessarie (anche la sospensione di un regolamento federale) per tutelare la libertà fondamentale, violata da una persona giuridica di diritto pubblico o un organismo di diritto privato incaricato della gestione di un servizio, nell'esercizio di uno dei suoi poteri ed entro due giorni dalla presunta violazione.

La sospensione per direttissima e la libertà per direttissima sono una caratteristica dei contenziosi in materia sportiva, che è stata poco utilizzata ⁽¹⁴⁰⁾.

¹⁴⁰ Conseil d'Etat, 14 oct. 2005, *Fédération française d'équitation, Lettre Lamy Dr. sport*, déc. 2005, p.4; Conseil d'Etat, 4 nov. 2005, *Fédération française de football, Lettre Lamy Dr.Sport*, janv. 2006 , p.5.

La procedura per direttissima è anche prevista dinanzi al giudice civile ed è disciplinata dagli articoli 482-491 e 808-810 del Nouveau code de procédure civile (¹⁴¹).

Il giudice per direttissima è essenzialmente competente : per i casi di urgenza; in assenza di urgenza, in caso di danno imminente o *trouble* palesemente illeciti (il giudice può allora disporre misure conservative o risarcitorie (¹⁴²)); sempre in assenza di urgenza, nel caso in cui l'obbligo non è seriamente contestabile, il giudice può allora accordare un risarcimento al creditore (*référé-provision*, o anticipo per direttissima) (¹⁴³), oppure ingiunge il debitore ad adempiere il suo debito (*référé-injonction* o ingiunzione per direttissima); anche in assenza di urgenza o , prima di ogni processo il giudice potrà, sulla base dell'art. 145 del Nouveau code de procédure civile, dare istruzioni *in futurum* (¹⁴⁴).

Da notare che l'ordinanza di “*procedura per direttissima*” non ha, essenzialmente, efficacia di cosa giudicata, tuttavia è esecutiva, ma a titolo provvisorio.

¹⁴¹ Si veda : Lacabarats A., *L'urgence dans les activités sportives. Les interventions du juge judiciaire des référés dans le domaine du sport*, in *Rev. jur. éco. Sport*, 1999, n. 52, p.7.

¹⁴² Cass. Com., 1 mars 1994, D. 1995, p. 61.

¹⁴³ Cass. Com., 12 nov. 1997, n. 96-13137.

¹⁴⁴ CA Paris, 26 oct. 1983, in *L'activité sportive dans les balances de la justice*, Dalloz, p. 231.

Conclusioni

Con Comunicato Ufficiale in data 8 novembre 2007 (¹⁴⁵), è stata soppressa la Camera di Conciliazione e di Arbitrato presso il CONI e sostituita con una nuova istituzione: il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo sport.

Il nuovo Tribunale (non ancora attivo) potrà dirimere le controversie tra Federazioni e soggetti affiliati che abbiano già concluso il loro iter all'interno della giustizia sportiva federale, soltanto qualora la Federazione abbia inserito nel proprio Statuto questa possibilità (¹⁴⁶).

¹⁴⁵ Si veda: www.coni.it

¹⁴⁶ Art. 12 ter Statuto CONI: *“Il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport, ove previsto dagli Statuti o dai regolamenti delle Federazioni sportive nazionali, in conformità agli accordi degli associati, ha competenza arbitrale sulle controversie che contrappongono una Federazione sportiva nazionale a soggetti affiliati, tesserati o licenziati, a condizione che siano stati previamente esauriti i ricorsi interni alla Federazione o comunque si tratti di decisioni non soggette a impugnazione nell’ambito della giustizia federale, con esclusione delle controversie che hanno comportato l’irrogazione di sanzioni inferiori a centoventi giorni, a 10.000 euro di multa o ammenda, e delle controversie in materia di doping.*

Al Tribunale può, inoltre, essere devoluta mediante clausola compromissoria o altro espresso accordo delle parti qualsiasi controversia in materia sportiva, anche tra soggetti non affiliati, tesserati o licenziati.

Nella prima udienza arbitrale è esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione. Avverso il lodo, ove la controversia sia rilevante per l’ordinamento giuridico dello Stato, è sempre ammesso, anche in deroga alle clausole di giustizia eventualmente contenute negli Statuti federali, il ricorso per nullità ai sensi dell’art. 828 del codice di procedura civile.

Nasce inoltre l'Alta Corte di giustizia dello Sport, la quale delibererà sui casi di particolare rilievo e considerati di interesse generale.

Secondo il disegno dello Statuto del CONI, dovrebbe costituire quindi una "Cassazione dello sport", in quanto sarà di fatto l'ultimo grado di giustizia sportiva prima di un eventuale ricorso al TAR.

L'Alta Corte, all'atto del suo insediamento, è divenuta subito operativa per le funzioni consultive, di organizzazione e di regolamentazione, mentre per le funzioni giurisdizionali occorrerà attendere l'emanazione dei prescritti regolamenti, in attesa dei quali resta ancora operante la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport.

Il Tribunale provvede alla soluzione delle controversie sportive attraverso lodi arbitrali emessi da un arbitro unico o da un collegio arbitrale di tre membri.

Gli arbitri unici o membri del Collegio arbitrale sono scelti in una apposita lista di esperti, composta da un numero compreso tra trenta e cinquanta membri, scelti dall'Alta Corte di giustizia sportiva, anche sulla base di candidature proposte dagli interessati, tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni ordinaria e amministrative, i professori universitari di ruolo o a riposo e i ricercatori universitari di ruolo, gli avvocati dello Stato e gli avvocati del libero foro patrocinanti avanti le supreme corti, e, in numero non superiore a tre, alte personalità del mondo sportivo, che abbiano specifiche e comprovate competenze ed esperienze nel campo del diritto sportivo, come risultanti da curriculum pubblicato nel sito internet del Tribunale. I componenti del Tribunale sono nominati con un mandato rinnovabile di quattro anni. All'atto della nomina, i componenti del Tribunale sottoscrivono una dichiarazione con cui si impegnano ad esercitare il mandato con obiettività e indipendenza, senza conflitti di interesse e con l'obbligo della riservatezza, in conformità a quanto previsto dal Codice e dal Regolamento disciplinare di cui al comma 4 dell'art. 12 bis.

Il Tribunale provvede alla costituzione dei collegi arbitrali e assicura il corretto e celere svolgimento delle procedure arbitrali, mettendo a disposizione delle parti i necessari servizi e infrastrutture. Il Segretario generale del Tribunale è nominato dall'Alta Corte di giustizia sportiva nei cui confronti ha l'obbligo di rendiconto finanziario.

L'Alta Corte di giustizia sportiva è competente a decidere, con ordinanza, sulle istanze di ricasazione degli arbitri e ad esercitare, ogni altro compito idoneo a garantire i diritti delle parti, a salvaguardare l'indipendenza degli arbitri, nonché a facilitare la soluzione delle controversie sportive anche attraverso l'esemplificazione dei tipi di controversie che possono essere devolute alla cognizione arbitrale."

La riforma della giustizia sportiva è stata attuata, a detta del Comunicato del CONI, per rafforzare “*il concetto di terzietà degli organi di giustizia sportiva presso il CONI*”, ad opera della Commissione dei saggi appositamente costituita nell'estate 2007.

Proprio a tale estate occorre tornare per analizzare la ragione di tale modifica della Camera di Conciliazione: il caso Lorbek (giocatore tesserato in sovrannumero nella società sportiva pallacanestro Benetton Basket).

Con arbitrato della Camera di Conciliazione viene irrogata nel maggio 2007 una sanzione della penalizzazione di 12 punti al Treviso.

Sull'entità di tale sanzione emergono (grazie a numerose intercettazioni pubblicate sui quotidiani nello stesso periodo) delle presunte pressioni dirette al Presidente della Camera di Conciliazione ad opera della dirigenza della società sportiva ma soprattutto del Presidente del CONI, denotando la carenza dei requisiti di terzietà, indipendenza e trasparenza che dovrebbero caratterizzare i membri dell'ultimo grado di giustizia sportiva.

Si ipotizza quindi che questa riforma sia stata varata soprattutto per necessità politiche più che giuridiche, con risultati più formali che sostanziali.

Rispetto alla Camera di Conciliazione cambiano innanzitutto struttura e composizione e viene istituita una Alta Corte di giustizia competente soltanto per i casi di particolare rilievo.

La nuova Alta Corte dovrebbe costituire un ulteriore “*filtro*” per l'accesso alla giustizia statale, che potrebbe però, a seconda delle modalità di funzionamento non ancora previste nello Statuto, pregiudicare il diritto ad

una tutela giurisdizionale effettiva nei confronti dei soggetti dell'ordinamento sportivo, qualora comportasse una eccessiva estensione dei tempi necessari per l'esaurimento dei gradi di giustizia sportiva.

Ci si chiede quali possano essere i “*casi di particolare rilievo*” , essendo una categoria sconosciuta al sistema precedente, auspicando che nel mese di Gennaio, con l'attivazione del nuovo sistema di giustizia sportiva, vengano dettati specifici criteri che possano giustificare tale “*discrimen*” tra le questioni di diritto sportivo.

Si guardi inoltre alla nuova denominazione dell'organo di giustizia: il termine Tribunale fa presumere (e come tale dovrebbe essere attribuito soltanto a) un organo imparziale e togato, quale non è sicuramente il Tribunale per lo sport.

Infatti gli esperti della lista, nell'ambito della quale saranno eletti di volta in volta dalle parti gli arbitri unici o i membri del collegio arbitrale deputati alla soluzione delle controversie sportive devolute alla competenza del Tribunale, saranno scelti dai membri dell'Alta Corte di Giustizia sportiva e nominati, secondo la disciplina prevista per la “defunta” Camera, dal Consiglio Nazionale del CONI composto dai Presidenti delle varie Federazioni.

Laddove c'è nomina, non si può oggettivamente parlare né di terzietà, né di indipendenza, né di autonomia.

Né vi può essere “*arbitrato*” se non vi è facoltatività.

Infatti l'esperimento del ricorso dinanzi al neo istituito Tribunale è obbligatorio per l'esaurimento dei gradi di giustizia sportiva.

Si veda il disposto dell'art. 12, III comma, dello Statuto del CONI: *“Avverso il lodo, ove la controversia sia rilevante per l'ordinamento giuridico dello Stato, è sempre ammesso, anche in deroga alle clausole di giustizia eventualmente contenute negli Statuti federali, il ricorso per nullità ai sensi dell'art. 828 del codice di procedura civile”*.

Lo Statuto del CONI dunque riconferma la qualificazione delle decisioni del Tribunale come lodo e ne limita il sindacato ai soli vizi di nullità.

Viene azzerato dunque il lungo processo interpretativo a favore della natura provvedimentale della decisione della Camera.

Come è possibile che i confini tra autonomia dell'ordinamento sportivo e supremazia dell'ordinamento statale, compiutamente delineati dalla giurisprudenza e dal legislatore, debbano sempre essere incerti, a discapito della realizzazione di una effettività della tutela delle situazioni rilevanti per l'ordinamento generale?

Si ricordi che la natura di provvedimento amministrativo della decisione di ultimo grado della giustizia sportiva trova il suo fondamento anche nella non arbitrabilità degli interessi legittimi (quali sono le posizioni giuridiche soggettive di cui sono titolari i soggetti dell'ordinamento sportivo) e del potere pubblico (che viene riconosciuto alle Federazioni sportive al fine di svolgere una attività nell'interesse della collettività dei cittadini).

La legittimità dell'istituto continuerà dunque a trovare la sua fonte nelle sentenze della giurisprudenza, che , affermando la natura provvedimentale degli atti di giustizia sportiva, riconosce la sindacabilità in

forma piena delle decisioni, anche per vizi di legittimità, dinanzi al Giudice Amministrativo.

La riforma della Camera di Conciliazione ha lasciato sostanzialmente invariata la disciplina normativa previgente.

Le prospettive future della pregiudiziale sportiva sono ancora più “catastrofiche” se si considera che , con l’attivazione del nuovo sistema di giustizia sportiva nel mese di Gennaio, verranno emanate dal nuovo Tribunale Arbitrale per lo Sport decisioni di ultimo grado della giustizia sportiva qualificate come lodi arbitrali.

I soggetti dell’ordinamento sportivo dovranno dunque nuovamente ricorrere alla Giustizia Amministrativa , prima al TAR Lazio e poi al Consiglio di Stato, per ottenere il riconoscimento, già confermato dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5025/2004, della natura provvedimentale della decisione del Tribunale e della sua conseguente sindacabilità non solo per vizi di nullità ma, in forma piena, anche per vizi di legittimità.

Si rimane perplessi dinanzi ad una iniziativa del sistema sportivo di riformare soltanto il nome di una Istituzione fondamentale per l’esperimento della pregiudiziale sportiva, che avrebbe invece dovuto essere tesa a garantire una composizione imparziale dell’organo.

Deferire nuovamente ad un collegio “*Arbitrale*” situazioni di interesse legittimo quali sono quelle di cui sono titolari i soggetti dell’ordinamento sportivo, significherebbe rendere nuovamente inammissibili i ricorsi proposti da questi ultimi al TAR Lazio avverso i provvedimenti emessi dagli organi di giustizia federale.

Il lupo perde il pelo ma non il vizio: la giustizia sportiva si è dimostrata nuovamente ostile a riconoscere la supremazia dell'ordinamento statale e la sindacabilità da parte dei Giudici Amministrativi degli atti dell'ordinamento sportivo.

La risposta effettiva ai dubbi di legittimità sollevati da questo nuovo sistema si avrà a breve: sarà necessario un nuovo iter di impugnazioni prima dinanzi al TAR, poi dinanzi al Consiglio di Stato, che riconfermi il precedente orientamento dei Giudici Amministrativi circa la natura provvedimentale delle decisioni del Tribunale Arbitrale per lo sport.

Bibliografia

Alaphilippe F., *Sport et droit*, in *Rev. jur. éco. sport*, 1987

Alpa G., *L'ordinamento sportivo*, in *Nuova giur. Civ. comm.*, 1986

Amato S., *Hans Kelsen nella cultura filosofico-giuridica del Novecento*, in *Riv. internaz. Filosofia diritto*, 1981

Antonioli M., *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2005

Baldwin R., Cave M., *Understanding regulation: theory, strategy and practice*, Oxford, 1999

Baldwin R., Scott C., Hood C., *A reader on regulation*, Oxford , 1998

Black J., *Constitutionalising self regulation*, Oxford, 1996

Black J., *Rules and regulators*, Oxford, 1997

Bobbio N. , *Kelsen e il problema del potere*, in *Riv. internaz. Filosofia diritto*, 1981

Bobbio N., *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, Edizioni scientifiche italiane, 1960

Boyes S., *Regulating sport after the Human Rights Act 1998*, EPL, 2000.

Buy F., *La justice sportive*, in *Cah. dr. sport* 2/2005

Buy F., Marmayou J.-M., Poracchia D., Rizzo F., *Droit du sport*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2006

Califano G.P., *Le vicende del lodo: impugnazione e correzione*, in Verde G. *Diritto dell'arbitrato*, Torino, CEDAM, 2005

Calvo F., *Norma e applicazione: Hans Kelsen tre Kant e Aristotele*, in *Legalità e giustizia*, Giappichelli Editore, 1984

Carnelutti F., *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. Proc.*, 1964

Cassese S., *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del "parastato"*, in *Riv. dir. Sport.*, 1979

Casetta E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004

Catania A., *Kelsen e la democrazia*, in *Riv. internaz. Filosofia diritto*, 1992

Cattaneo M. A., *Kelsen tra neo-kantismo e positivismo giuridico*, in *Riv. internaz. Filosofia diritto*, 1987

Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati, Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1963.

Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933

Chapus R., *Droit administratif général*, Montchrestien.

Chaussard C., *Traitement du contentieux sportif par les fédérations sportives*, in *Lamy droit du sport*.

Clarich M., *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi ?!*, in *Riv. dir. Sport.*, 1996

Coccia, Silvestri, Musumarra, Forlenza e Selli, *Diritto dello sport*, Firenze, Giuffrè, 2004

Colagrande R., *Commento alla l. 280/2003*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004

Collins H., *Regulating contracts*, Oxford, 1999

Crisafulli V., *Sulla teoria della norma giuridica*, Roma, 1985

De Aloysio F., *Kelsen, la dottrina pure del diritto e il puzzle del formalismo*, in *Riv. dir. Comm.*, 1996

De Aloysio F., *Kelsen e il giuspositivismo - Un'affinità ipotetica*, in *Riv. internaz. Diritto*, 1995

De Paolis S., *Cartellino rosso per il giudice amministrativo. Il sistema di giustizia sportiva alla luce della l. 280 del 2003*, in *Foro amm. TAR*, 2005

D'Onofrio P., *Giustizia sportiva, tra vincolo di giustizia e competenza del TAR*, in *Dir. Sport*, 2007

Ferrara L., *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo fa da spettatore?* nota a Cass., Sez. un., 1° ottobre 2003, n. 14666, in *Foro amm. Cons. Stato*, 2004

Ferrara L., *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di Conciliazione e arbitrato per lo sport*, nota a Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025, in *Foro amm. Consiglio Stato*, 2005

Foster K., *Sport and legislation in the UK*, London, 1996

Frascaroli R. , *Le soluzioni possibili a garanzia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e della sua giurisdizione nell'attuale assetto normativo*, Atti del Convegno di Roma su Giustizia e sport del 13 dicembre 1993.

Frascaroli R., *Sport (dir. Pubbl. e priv.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990

Frosini V., *Santi Romano e l'interpretazione giuridica della realtà sociale*, in *Riv. internaz. Filosofia diritto*, 1989

Frosini V., *Saggi su Kelsen e Capograssi - Due interpretazioni del diritto*, Giuffrè, Milano, 1998

Fumagalli L., *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali, arbitrati ed alternativi di composizione*, in *Riv. dir .sport.*, 1999

Gardiner S., James M., O'Leary J., Welch R., Blackshaw I., Boyes S., Caiger A., *Sports law*, Cavendish Publishing, 2006

Gatsi J., *Le droit du sport*, Presses Universitaires de France, Paris, 2006

Giannini M.S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. Sportivo*, 1949; *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 1958;

Giannini M.S., *Autonomia*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 1951

Giovannelli A., *Dottrina pura e teoria della costituzione in Kelsen*, Giuffrè, Milano

Goisis F., *Le funzioni della giustizia delle federazioni sportive e della Camera arbitrale del CONI nelle controversie che la legge n. 280/2003 affida al Giudice Amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2005

Goisis F., *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Giuffrè

Goisis F., *La natura del vincolo di giustizia sportiva nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione: alcune considerazioni critiche*, in *Dir. Proc. Amm.*, n. 1/2007

Hancher L., Moran M., *Organising regulatory space*, Oxford, 1998

Irti N., *Autonomia privata e forma di Stato (intorno al pensiero di Hans Kelsen)*, in *Riv. dir. Civ.*, 1994, I

Izzo C.G., *La giustizia sportiva*, in *Il diritto dello sport*, diretto da Izzo C.G., Merone A., Tortora M., 2007

Lacabarats A., *L'urgence dans les activités sportives. Les interventions du juge judiciaire des référés dans le domaine du sport*, in *Rev. jur. éco. Sport*, 1999, n. 52

Leyland P. and Woods T., *Administrative law facing the future: old constraints and new horizons*, 1997, London, Blackstone

Lewis A., Taylor J., *Sport: Law and Practice*, London, 2003

Longo G., *Il concetto del mutamento costituzionale in Hans Kelsen e Carl Schmitt*, in *Riv. internaz. filosofia diritto*, 1996

Lubrano E., *Ordinamento sportivo e giustizia statale*, in *Lo sport e il diritto*, a cura di M. Colucci, Giuffrè, 2008

Lubrano E., *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280*, in P. Moro (a cura di), *La giustizia sportiva*, Experta, 2004

Lubrano E., *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Ed. Istituto Editoriale Regioni Italiane, 2004.

Lubrano E., *La "pregiudiziale sportiva" e il ruolo della Camera di Conciliazione del CONI: un sistema da riformare?!*, in www.giustamm.it

Lubrano E., *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, in www.giustamm.it

Lubrano E., *Le sentenze-Empoli ovvero un passo indietro per la certezza del diritto?!*, in www.giustamm.it

Lubrano E., *La 'sentenza Cecchi Gori', ovvero la definitiva conferma del pacifico assoggettamento dell'attività svolta dalle federazioni sportive ai principi del diritto amministrativo*, in www.giustamm.it

Lubrano F., *Decisioni dei giudici sportivi e diritto amministrativo*, in *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*

Lubrano F., *Diritto dello sport e "giustizia sportiva"*, in *Dir. Sport*, 2007

Luiso F., *L'arbitrato sportivo fra ordinamento statale e ordinamento federale*, in *Riv. arb.*, 1991

Luiso F., *La giustizia sportiva*, Giuffrè, Milano, 1975

MacNeil M., Sargent M., Swan P., *Law, regulation, and governance*, Oxford, 2000

Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale .I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007.

Manna B. , *La giustizia sportiva: indirizzi giurisprudenziali e proposte parlamentari*, Atti del Convegno di Roma su Giustizia e sport del 13 dicembre 1993

Manzella A., *La giustizia sportiva nel pluralismo della autonomia*, in *Riv. dir. Sport.*, 1993

Manzi G., *Un limite alla possibilità di adire la magistratura ordinaria non sembra in linea con le regole costituzionali*, in *Guida al diritto* n. 34/2000

MacNeil M., Sargent M., Swan P., *Law, regulation, and governance*, Oxford, 2000

Materazzi F., *Hans Kelsen e il sillogismo normativo*, in *Studi senesi*, 1989

Modugno F., *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. Sport.*, 1993

- Morbidelli G., *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. Amm.*, 1993
- Moro P., De Silvestri A., Crocetti Bernardi E., Lubrano E., *La giustizia sportiva. Analisi critica della legge 17 ottobre 2003, n. 280*, *Experta*, 2004;
- Mullan D., *Administrative law at the margins*, in Taggard, *The province of Administrative law*, 1997, Oxford
- Napolitano G., *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrativo sportivo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2004
- Ogus A., *Rethinking self-regulation*, OJLS, 1995
- Parrish R., *Sports law and policy in the European Union*, Manchester, 2003
- Persichelli C., *Le materie arbitrabili all'interno delle competenze della giustizia sportiva*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996
- Picone F., *Arbitrato sportivo e conciliazione extragiudiziale*, in *Riv. dir. Sport.*, 1991
- Punzi C., *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. Sport.*, 1987
- Quaranta A., *Rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico statale*, in *Riv. dir. Sportivo*, 1979
- Richardson D., Genn H. *Administrative law and government action: the courts and alternative mechanisms of review*, Oxford, 1994

Rigozzi A., *L'arbitrage International en matière de sport*, Bruylant, LGDJ, Helbing et Lichtenhahn, 2005.

Rosselli F., *L'attività giurisdizionale nella teoria di Kelsen*, in *Riv. dir. civ.* , 1991

Ruotolo M., *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Riv. dir. Sport.*, 1998

Sandulli M.A. , *Le nuove frontiere della giustizia amministrativa tra tutela cautelare ante causam e confini della giurisdizione esclusiva*, in *Foro Amm.*, 2004

Sandulli P. , *La giurisdizione "esclusiva" in materia di diritto sportivo* in *Analisi giur. Econ.* 2005., 2005

Sandulli P., *La legge 17 ottobre 2003, n. 280, ovvero una nuova giurisdizione esclusiva in materia di diritto sportivo* , in *Temi Romana*, 2003

Sandulli P., *La tutela giurisdizionale dei diritti dalla giurisdizione esclusiva alla giurisdizione per materia*, Milano, 2004

Sanino M., *L'arbitrato sportivo in Italia*, in *Riv. dir. Sport.*, 1993

Sanino M. – Verde F., *Il diritto sportivo*, CEDAM, 2008

Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, 1918.

Scoca F.G., *La capacità della pubblica amministrazione di compromettere in arbitri*, in Aa. Vv., *Arbitrato e pubblica amministrazione*, Milano , 1991, 95 ss.

Simon G., *L'arbitrage des conflicts sportifs*, in *Rev. arb.* 1995

Steward P. e Gibson D., *The regulation of domestic soccer: adapting to a new player regime*, 2002

Travi A., *Il giudice amministrativo e le questioni tecnico scientifiche: formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Dir. Pubbl.*, 2004

Treves R., *Società e natura nell'opera di Hans Kelsen*, in *Sociologia dir.*

Vaccà C., *Giustizia sportiva e arbitrato*, Milano , 2006

Valerini F., *Giustizia sportiva, Camera di conciliazione e Arbitrato per lo Sport, giurisdizione statale: quale giudice per gli sportivi?* In www.judicium.it

Valerini F., *Quale giudice per gli sportivi?* (a margine del d.l. 19 agosto 2003, n. 220), in *Riv. dir. Proc.*, 2004

Verde G., *Lineamenti di diritto dell'arbitrato*, Torino, 2004; Verde G., *Diritto dell'arbitrato*, Torino, 2005

Vigoriti V., *FIFA, arbitrato e metodi di risoluzione delle controversie*, in *Riv. arb.*, 2002

Cons. Stato, sez. II, parere 6 luglio 1983, n. 326, in *Riv. dir. Sport*, 1984

TAR Lazio, Sez. III ter, 1 aprile 2004, n. 2987

TAR Lazio, Sez IIIter, 30 luglio 2004, n. 7550

TAR Lazio, sez. III., 7 aprile 2005, n. 2751

TAR Lazio, sez. III ter, 21 gennaio 2005, nn. 526, 527, 528 e 529

TAR Lazio, Sez. III Ter, 15 giugno 2006, n. 4604

TAR Lazio, Sez III Ter, 31 maggio 2005, n. 4284

TAR Lazio, Sez III Ter, 14 dicembre 2005, n. 13616

Cons. Stato, sez VI, 9 luglio 2004, n. 5025

Cons. Stato, Sez. IV, 2 marzo 2004, n. 962

Cons. Stato Sez. IV, 10 giugno 2004, n. 3756

TAR Lazio, Sez III ter, 8 giugno 2007, n. 5280

Council of Europe, *Study of National Sports Legislation in Europe*, 1999

Conseil d'Etat, *Sports: pouvoirs et discipline*, La Documentation française, 1991

Conseil d'Etat, 19 déc. 1980, *Hechter*, D. 1981, 296.

Conseil d'Etat, 13 juin 1984, *Assoc. Handball club de Cysoing, Lebon*

TGI Paris, 21 mars 1998, Union sportive melunaise de rugby.

Conseil d'Etat, 14 oct. 2005, *Fédération française d'équitation, Lettre Lamy Dr. sport*, déc. 2005

Conseil d'Etat, 4 nov. 2005, *Fédération française de football, Lettre Lamy Dr.Sport*, janv. 2006

Cass. Com., 1 mars 1994, D. 1995

Cass. Com., 12 nov. 1997, n. 96-13137.

CA Paris, 26 oct. 1983, in *L'activité sportive dans les balances de la justice*, Dalloz

R v Football Association of Wales ex p Flint Town United Football Club

Enderby Town Football Club Ltd v The Football Association Ltd 1975.

McInnes vs Onslow-Fane e Enderby Town Football Club Ltd vs Football Association Ltd