

“La grande popolarità del calcio nel mondo non è dovuta alle farmacie o agli uffici finanziari, bensì al fatto che in ogni piazza, in ogni angolo del mondo, c’è un bambino che gioca e si diverte con un pallone tra i piedi”

Zdenek Zeman

INDICE

Introduzione	1
1) L'evoluzione del fenomeno sportivo	
1.1 La definizione del termine "sport" e le origini del fenomeno sportivo.....	6
1.2 La nascita dello sport moderno	13
2) L'ordinamento sportivo e i suoi rapporti con l'ordinamento statale	
2.1 La nozione di "ordinamento giuridico", la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici e i suoi sviluppi successivi	20
2.2 La giuridicità dell'ordinamento sportivo mondiale e i caratteri dell'ordinamento sportivo italiano	30
2.3 I rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale	40
3) I rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione dello Stato prima della legge n. 280/2003	
3.1 La giustizia sportiva e i suoi principi generali.....	46
3.2 Le categorie della giustizia sportiva.....	51
3.3 Vincolo sportivo, clausola compromissoria e arbitrato.....	59

4) La legge n. 280/2003 e i rapporti tra processo amministrativo e

processo sportivo

4.1 La rottura degli equilibri: il “caso Catania” del 2003	70
4.2 L'autonomia dell'ordinamento sportivo e la giustizia sportiva tecnica esclusiva ..	77
4.3 La giurisdizione del giudice ordinario in materia sportiva (cenni).....	86
4.4 La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e le forme processuali	89
4.5 Considerazioni conclusive sulla legge n. 280/2003	100

5) Alcuni interessanti casi giurisprudenziali

5.1 L'irrelevanza del provvedimento di dismissione emesso nei confronti di un direttore di gara: il “caso Mazzoleni” e il “caso Dattilo”	103
5.2 La tutela del G.A. contro le sanzioni disciplinari e la pregiudiziale sportiva: il “caso Arezzo”	111
5.3 Una recentissima pronuncia della Corte Costituzionale: la sentenza n. 49/2001..	118

Conclusioni	123
--------------------------	-----

Bibliografia	127
---------------------------	-----

Ringraziamenti

Introduzione.

Nell'affrontare la questione relativa ai rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico statale e, più nello specifico, quella attinente al riparto tra giustizia sportiva e processo amministrativo, punto di partenza ineludibile è rappresentato dalla constatazione dell'estrema attualità del tema in questione.

Pur trattandosi, infatti, di un problema già da lungo tempo oggetto di discussione e di analisi, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, appare assolutamente innegabile la notevole vivacità che ancor oggi caratterizza tale dibattito e che risulta tangibile ed evidente anche ai non addetti ai lavori.

Si pensi, a tal proposito, ai numerosi interventi legislativi succedutisi in materia, alla ricca elaborazione dottrinarica, alle tante statuizioni (non sempre coerenti) della giurisprudenza: elementi fortemente indicativi di una realtà dei fatti che vede nel tema dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, un tema ancora lungi dall'aver trovato una sistemazione e una risoluzione definitiva.

Quanto appena affermato non va assolutamente inquadrato all'interno di una riflessione asettica e priva di conferme empiriche; è, anzi, proprio nel momento in cui si decide di dar vita a un lavoro come questo che ci si rende conto della straordinaria concretezza delle difficoltà precedentemente menzionate. Dal reperimento delle fonti all'impostazione della ricerca, dal tentativo di rinvenire solide linee guida alla necessità di un riscontro fattuale delle proprie argomentazioni: tutto si rivela incredibilmente complesso e le insidie sono continuamente dietro l'angolo. Con ciò, tuttavia, non s'intende assolutamente scoraggiare tutti coloro che si apprestano a leggere questo lavoro e che coltivano un forte interesse, una

vera passione per l'argomento oggetto di trattazione (passione che, in ogni caso, deve essere il cuore pulsante, il motore di ogni studio sul tema). L'intenzione è semplicemente quella di sgombrare preliminarmente il campo da ogni presunta pretesa di assolutezza o di verità delle tesi supportate nelle pagine seguenti, le quali si propongono esclusivamente di fornire un quadro generale, seppur nella sua inevitabile parzialità e sommarietà, della situazione odierna e delle più recenti conquiste in materia.

A tal fine si partirà da una breve analisi storica sulla genesi delle moderne organizzazioni sportive e, più in generale, del fenomeno sportivo nel suo complesso, e si porrà poi attenzione, nello specifico, a una delle questioni tuttora caratterizzate da maggiori incertezze, ossia quella concernente la portata e la rilevanza assunte da talune attività delle Federazioni sportive nazionali per l'ordinamento dello Stato¹.

Ciò costituirà un'imperdibile occasione per richiamare, in un primo momento, il noto dibattito, ormai spesso ignorato nella formazione accademica, sulla pluralità degli ordinamenti giuridici². Si tratta, infatti, di un passaggio obbligato per l'affermazione e il riconoscimento di quelle che Santi Romano definisce "formazioni sociali intermedie" e che, in ultima analisi, costituiscono dei veri e propri ordinamenti giuridici giacché è possibile rinvenire in esse un sistema di norme e di sanzioni prettamente giuridiche.

Ed è proprio in quest'ottica che, a ben vedere, va inquadrato l'ordinamento sportivo, il quale altro non è se non uno degli esempi più avanzati di ordinamento giuridico intermedio.

Svolte queste considerazioni preliminari che, come testimoniato dalla loro ricorrenza in tutti i più importanti lavori di approfondimento relativi all'ordinamento sportivo, configurano un elemento essenziale per "accedere" alla materia, l'attenzione si sposterà, in

¹ G. VIDIRI, *Il caso Catania: i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, nota ad ordinanza T.A.R. Sicilia, Catania, 29 settembre 1993, n.929, in *Foro it.*, 1994, III, p. 513.

² D. MEMMO in C. ALVISI, *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Bologna, Giuffrè, 2006, p. 3.

un secondo momento, proprio sui rapporti tra i due ordinamenti (quello statale da un lato, quello sportivo, dall'altro).

A tal proposito, si evidenzierà come, progressivamente, sia venuta meno la tesi prevalente che propendeva per l'ipotesi di indifferenza o irrilevanza, per l'ordinamento statale, di quello sportivo³. A partire dagli anni '70, infatti, sono venuti a confluire nello sport in generale, e in particolare nel calcio, interessi di ordine economico, sociale e lavoristico che prima ricevevano tutela primaria e irrinunciabile nell'ordinamento generale e i tesserati hanno iniziato a prender coscienza che nessuno status endoassociativo può comprimere, o eliminare, il diritto costituzionalmente garantito di rivolgersi alla magistratura per la tutela delle proprie ragioni⁴.

Il mito dell'impenetrabilità statale dello sport è quindi entrato necessariamente in crisi, così come attestato dalla legislazione emanata in materia negli anni a seguire e, segnatamente, dalla legge n. 91/1981 e dal decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, prima, e dalla legge n. 280/2003, poi.

Proprio quest'ultimo provvedimento legislativo, che ha convertito in legge il decreto legge 9 agosto 2003, n. 220 recante "*Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*" sarà oggetto di un'analisi approfondita nelle pagine successive, in quanto ancor oggi costituisce la disciplina positiva dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale. Come vedremo, tuttavia, tale D. L. ha costituito, piuttosto, il tentativo di superamento di alcune difficoltà contingenti (ossia il contrasto verificatosi nell'estate del 2003 tra la F.I.G.C. e alcune società di calcio che avevano rivendicato dinanzi ai T.A.R. il diritto a partecipare al successivo campionato di serie B), attuato mediante l'indicazione di materie riservate all'autonomia dell'ordinamento sportivo⁵. Tralasciando, ad ogni modo, tali considerazioni,

³ Si veda sul punto W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1929, p. 33.

⁴ A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, Forlì, Experta Edizioni, 2004, p. 84.

⁵ M. SANINO, F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Padova, Cedam, 2008, pp. 38-39.

che ci riserviamo di affrontare in un secondo momento all'interno di un apposito capitolo, preme in questa sede anticipare come l'analisi del testo normativo ci consentirà di approdare al precipuo oggetto di interesse di questo lavoro, rappresentato dall'area delle controversie (in materia sportiva) devolute alla giurisdizione statale o, per esser più precisi, dall'area affidata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo che, come vedremo, si configura come una giurisdizione di carattere residuale.

E' proprio la legge n. 280/2003 a delineare i confini della competenza del giudice amministrativo per le controversie sorte nell'ambito dell'ordinamento sportivo; a tal proposito l'art. 3 sancisce che *“esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è disciplinata dal codice del processo amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91”*⁶.

Avremo modo di rilevare come, malgrado ciò, numerose siano le questioni interpretative sollevate nel corso di questi anni con riferimento a questo e ad altri articoli della predetta legge. Nonostante il lodevole sforzo compiuto dal nostro legislatore, appare evidente, quindi, che una linea di demarcazione definitiva, o quantomeno soddisfacente, tra i rispettivi ambiti di competenza dei due ordinamenti potrà essere tracciata solo a seguito di un numero adeguato di pronunce giurisprudenziali, promananti dalle autorità sia sportive che statali, riguardanti occasioni di potenziale e/o attuale concorrenza tra giustizia sportiva

⁶ Art. 3, comma 1, Legge n. 280/2003.

e giurisdizione dello Stato.

Ed è proprio in questa prospettiva che si è preferito evitare di dare a questo lavoro un taglio meramente accademico o dottrinario, optando piuttosto per un arricchimento dello stesso attraverso un'attenta riflessione sul diritto casistico, nello specifico su quello sopravvenuto nel periodo successivo all'emanazione della legge n. 280/2003.

Appare, difatti, perlomeno doveroso restare coerenti e prestare ossequio alle premesse avanzate all'inizio di questa breve introduzione: di fronte alla dinamicità, alla continua evoluzione delle tematiche concernenti l'ordinamento sportivo, estremamente riduttivo risulterebbe un appiattimento del discorso sul solo testo di legge, ormai a quasi otto anni dalla sua emanazione. E' solo guardando alle più recenti conquiste della giurisprudenza, al continuo contrasto tra tesi contrapposte, agli effetti concreti prodotti dalla legge nel corso del tempo, pur nella consapevolezza che quanto oggi si afferma potrebbe non essere vero domani, che il senso di tutto ciò che ci si appresta a scrivere trae una nuova linfa vitale, la quale impone, abbandonata ogni premessa, di entrare nel vivo della trattazione.

1) L'evoluzione del fenomeno sportivo.

1.1 La definizione del termine “sport” e le origini del fenomeno sportivo.

Ancor oggi, a distanza di quasi tre millenni dalle sue prime manifestazioni, appare praticamente impossibile rintracciare una definizione completa ed univoca del termine “sport”.

Dal punto di vista etimologico, si ritiene che il termine provenga dall'inglese “*disport*” o dal corrispettivo francese “*desport*”⁷, con il significato di “portar fuori dal lavoro, dalle tensioni”; a testimonianza di ciò, d'altronde, già prima della diffusione del termine in questione, con il medesimo significato era utilizzato nel nostro paese il termine “diporto”⁸. Conducendo tuttavia un'analisi più approfondita, è possibile sorprendentemente rinvenire una storia della parola ben più lunga di quella appena descritta; il termine, infatti, come sostenuto da Paul Adam, scrittore francese di fine '800 fortemente appassionato alle tematiche sportive, sembrerebbe addirittura trarre origine dal latino “*deportare*” che, tra i tanti suoi significati, aveva anche quello di “uscire fuori porta”⁹, cioè uscire al di fuori delle mura cittadine per dedicarsi, appunto, ad attività sportive.

Tralasciando, in ogni caso, questo percorso a ritroso, che riteniamo esclusiva competenza del buon etimologo e tornando ai giorni nostri, non si può far a meno di sottolineare, anzitutto, come tantissime siano le prospettive dalle quali è possibile osservare il fenomeno sportivo e come, ad ognuna di esse, sia riconducibile almeno una definizione di “sport”.

⁷ M. DARDANO, *Nuovissimo dizionario della lingua italiana*, Roma, Armando Curcio Editore, 1982, p. 2042.

⁸ Si veda sul punto M. SANINO, F. VERDE, op. cit., p. 1.

⁹ *Wikipedia: l'enciclopedia libera*, s.v. *Sport* [consultato: 9 gennaio 2011]
<http://it.wikipedia.org/wiki/Sport>.

Ciascuna di queste definizioni costituisce, invero, un tentativo apprezzabile ma, al tempo stesso, non del tutto soddisfacente, dal momento che si limita a mettere in risalto soltanto alcuni degli aspetti rilevanti del fenomeno considerato (siano essi il gioco, l'agonismo, l'esercizio fisico, il profilo giuridico ecc.).

Sembra quindi mancare, tuttora, un'idea centrale, una sorta di "*fil rouge*" in grado di collegare tutte le conoscenze all'interno di un sistema unitario e coerente che risulti idoneo a garantire una visione generale della realtà dello sport.

Così, ad esempio, dal punto di vista del giurista, quello di maggiore interesse ai fini della nostra analisi, lo sport può essere definito come "*ogni attività ludica organizzata le cui regole sono universalmente accettate e ritenute vincolanti da coloro che la praticano*"¹⁰.

Ma, rimanendo nell'ambito del diritto, altrettanto autorevole e valida appare la definizione fornita da F. P. Luiso che, ponendo l'accento sulla rilevanza della normazione all'interno del settore sportivo, afferma che: "*senza regole non può esistere alcuno sport poiché esso è una attività convenzionale, dato che si fonda quasi esclusivamente su regole accettate dai gareggianti*"¹¹.

Il quadro, già di per sé piuttosto complesso, diviene ancora più problematico allorché si decida di uscire al di fuori dei confini prettamente giuridici; si pensi, a tal proposito, alla filosofia che, incline a un tentativo continuo di armonizzare corpo ed anima, non ha esitato nel corso del tempo, attraverso alcuni dei suoi esponenti più importanti, a definire lo sport "*uno strumento che prelude e permette l'esercizio del dominio di sé*"¹². Alla luce di un'interpretazione prettamente storica, ancora, lo sport assume dei connotati alquanto

¹⁰ P. M. PIACENTINI, *Sport*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 1425.

¹¹ F. P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 3.

¹² La definizione presa in considerazione venne formulata nel corso del '600 da John Locke, con specifico riferimento agli esercizi ginnici. Per il filosofo inglese, infatti, l'esercizio fisico costituiva uno strumento indispensabile affinché il corpo e lo spirito dell'uomo potessero acquistare rigore e volontà, tenendo a bada gli istinti e gli appetiti dell'età adolescenziale. Quasi un secolo dopo, Jean-Jacques Rousseau ritornò sul tema dell'importanza dello sport per l'infanzia e per la gioventù, evidenziando come esso costituisca una modalità insostituibile per perfezionare sì il corpo ma, ancor prima, l'anima.

generici, perdendo quasi del tutto i suoi profili di peculiarità; gli storici, infatti, chiamano “sport” qualsiasi gioco o esercizio che abbia un contenuto minimo di movimento fisico.

Per i sociologi, infine, lo sport diviene un’attività del tempo libero fortemente caratterizzata dalla presenza di uno sforzo fisico e svolta in maniera competitiva; in quest’ottica esso è suscettibile, senza alcun dubbio, di trasformarsi in un’attività professionale¹³.

La scelta di fermarsi a queste prime definizioni, le quali, in verità, costituiscono un insieme estremamente limitato a fronte della miriade di articoli e di tentativi di descrizione elaborati, risponde alla consapevolezza che, pur andando oltre, non si riuscirebbe in ogni caso a fornire un quadro completo sul punto. In virtù di questa considerazione, appare più opportuno sottolineare come tali sforzi di mettere in risalto le caratteristiche maggiormente significative del fenomeno sportivo, al pari di quelli non riportati che evidenziano i profili etici o i fattori educativi dello sport, siano tutti inesorabilmente destinati a fallire in ragione della limitatezza degli angoli visuali da cui lo si osserva.

I medesimi risultati si ottengono laddove si decida di inquadrare la questione sotto un profilo diverso, volto ad identificare, più che l’essenza, la funzione dello sport: funzioni ricreative, agonistiche, estetiche (lo sport offre spettacolo), etiche o di creazione di relazioni intersoggettive sembrano infatti coesistere perfettamente e alquanto arduo risulta il compito di selezionarne solo alcune, tralasciando le altre. A ciò si aggiunga la constatazione dei profondi cambiamenti intervenuti negli ultimi anni, anni in cui il doping, la violenza negli stadi e le frodi sportive fanno da padroni, svilendo le istanze educative e sociali che, in passato, venivano rivolte proprio allo sport. Da quanto detto emerge, in definitiva, come la nozione di sport data dai vari rami delle scienze umane sia frammentaria e ciò pare riconducibile, da un lato, all’estensione e alla complessità del

¹³ Si veda sul punto G. MAGNANE, *Sociologia dello sport. Il “loisir” sportivo nella cultura contemporanea*, Brescia, La Scuola, 1972, p. 81.

fenomeno sportivo e, dall'altro, alla straordinaria eterogeneità ed inadeguatezza degli apporti conoscitivi di cui oggi ci si può avvalere.

Preso atto di ciò, resta però da chiarire come sia possibile uscire da quest'evidente situazione di "impasse"; a tal fine il percorso che appare a noi più plausibile percorrere è quello che rinviene il suo punto di partenza proprio nelle origini del "movimento sportivo", con lo scopo di rintracciare il suo effettivo modo di essere nelle prime manifestazioni esteriori. Da qui si spiega la criticabile scelta di affrontare nello stesso paragrafo due questioni apparentemente molto lontane tra di loro: quella della definizione del termine "sport" e quella della nascita del fenomeno sportivo.

Come visto, tuttavia, la distanza predetta si accorcia notevolmente alla luce delle riflessioni sopra esposte: non si può infatti accettare una definizione, piuttosto che un'altra, se non si prende effettivamente coscienza di come lo sport sia nato e di come esso si sia atteggiato agli albori. A chi potrebbe pertanto far notare che l'argomento dovrebbe essere oggetto di interesse più per uno storico che per un giurista, non ci resta che rimembrare che ogni studio profondo, giuridico o non che sia, non può assolutamente prescindere da una breve analisi storica, la quale consente di inquadrare nel mondo dei fatti, nella realtà degli accadimenti, quanto sostenuto con le parole.

La storia dello sport, come oggi da noi conosciuta, è strettamente correlata alle prime notizie precise pervenuteci sulle modalità di svolgimento delle gare olimpiche del passato. Come noto, la celebrazione delle Olimpiadi, il cui nome venne scelto in onore al santuario di Olimpia, ha origini assai remote; la storia fissa addirittura al 776 a.C. la data iniziale delle manifestazioni e, secondo la tradizione, il singolo evento si ricolleggerebbe ad un rito religioso compiuto al fine di placare l'ira degli dei per l'uccisione del re di Elide Augia o, secondo altre testimonianze, del re di Elide Ifito¹⁴. Risultando però impossibile, in questa

¹⁴ Sulle Olimpiadi antiche, importante è il contributo di studi storici. Si veda, tra gli altri, A. FUGARDI, *Storia*

sede, un'illustrazione completa della nascita e delle caratteristiche delle Olimpiadi (anche perché bisogna evidenziare come molto spesso, nell'affrontare tali questioni, sia molto difficile distinguere la storia dal mito), occorre semplicemente annotare come i giochi olimpici dell'antichità restarono in vita per ben 293 edizioni, lungo un arco di più di 1000 anni e, più precisamente, fino al 393 d.C.

Durante tutti questi anni le Olimpiadi subirono una profonda evoluzione o, secondo l'opinione dei più, una notevole involuzione; concepite inizialmente come un'offerta di fatica e di sudore, fonti di energia sacrificate in nome degli dei, esse, infatti, andarono piano piano perdendo il significato pregnante che le aveva caratterizzate nelle prime celebrazioni. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla progressiva perdita di importanza di uno dei principi cardine dei giochi olimpici degli esordi: il leale agonismo sportivo¹⁵. Per i Greci il momento sportivo non era un momento semplicemente ludico, ma si connetteva strettamente al tema della formazione del carattere dei giovani, cittadini del domani cui sarebbe spettato il compito di condurre gli affari delle città e di difenderle da ogni pericolo. Il momento sportivo diveniva, quindi, parte essenziale del percorso educativo, un percorso che però, come visto, non poteva assolutamente prescindere dalla presenza di una percentuale di sano agonismo (il termine deriva proprio dal greco “*agon*” con il significato di gara, disputa, concorso). Scopo della partecipazione degli atleti alla competizione, che aveva un carattere strettamente individuale, non era quindi quello di partecipare (o almeno non esclusivamente), bensì quello di vincere; vincere ad Olimpia era l'obiettivo primario della carriera di ogni singolo “sportivo” e non, come si potrebbe credere, per conseguire un vantaggio di carattere economico (il premio, del tutto simbolico, consisteva, difatti, in una semplice corona di olivo realizzata con i rami del santuario di Zeus), quanto, piuttosto, per

delle Olimpiadi, Bologna, Cappelli, 1972; G. CARBONETTO, *Da Olimpia a Pechino. 776 a. C – 2008 d. C. La storia delle Olimpiadi con i premiati di tutte le gare*, Udine, Forum Edizioni, 2008.

¹⁵ Il tema viene ripreso brevemente da M. SANINO, F. VERDE, op. cit., pp. 2 – 3.

essere guardato da tutti come il “migliore”. La vittoria, in altre parole, consentiva di ottenere la massima riconoscenza pubblica e il vincitore veniva consacrato primo cittadino di tutta la Grecia¹⁶.

Ben presto tuttavia, alla luce di tutte le considerazioni appena svolte, il leale agonismo delle origini iniziò a lasciare il posto ad una battaglia esasperata per il prestigio tra i singoli individui, prima, e tra le città più potenti e gli Stati, poi; conseguentemente cominciarono a presentarsi i primi episodi di corruzione, le prime squalifiche degli atleti in gara e le ammende divennero una vera e propria costante delle competizioni. Si narra a proposito che numerosissime statue vennero erette, proprio grazie alle ammende inflitte agli atleti sleali, sul monte Altis, situato lungo il cammino che conduceva allo stadio ove si tenevano le gare; lo scopo, com'è facile intuire, era quello di ammonire tutti coloro che si apprestavano a gareggiare nuovamente¹⁷.

Nel tempo, andò poi smarrendosi lo spirito stesso con i quali i giochi erano stati concepiti a causa dell'affermazione del professionismo e di una concezione quasi contemporanea dell'atleta, spesso pagato a peso d'oro dallo Stato; ogni finalità religiosa, educativa, intellettuale, pedagogica o, più semplicemente, culturale venne inquinata irrimediabilmente. La goccia che fece traboccare definitivamente il vaso fu rappresentata dall'estensione ai Romani del diritto di partecipazione alle Olimpiadi. Se in un primo momento, infatti, le condizioni indispensabili ai fini del riconoscimento di tale facoltà furono individuate nell'origine greca e nella libera condizione degli atleti, a seguito della conquista della Grecia da parte di Roma, (l'Ellade, attuale Grecia, divenne provincia romana con il nome di Acaia nel 146 a.C), i Romani cominciarono ad interessarsi ai Giochi rivendicando il proprio diritto di ammissione. Il volto delle manifestazioni

¹⁶ E. ALBENSI, *La nascita delle Olimpiadi*, 2008 [consultato: 12 gennaio 2011]
http://www.nannimagazine.it/v1.0.4/_resources/_documents/UploadedFiles/File/La%20nascita%20delle%20Olimpiadi.pdf.

¹⁷ Ibidem.

olimpiche venne profondamente modificato, le contese sportive divennero gradualmente una semplice questione di spettacolo (significativo, in tal senso, è il racconto di alcuni scrittori dell'epoca i quali narrano come, in concomitanza con la fase "romana" dei giochi, venne ideata la "*claque*", un coro di giovani plebei istruiti appositamente per applaudire, con modi e tempi del tutto preordinati, durante gli spettacoli).

A ciò si andò sommando una contrapposizione inizialmente sopita, poi sempre più evidente, tra gli ideali della religione cristiana, professata dal popolo romano e finalizzata a porre in primo piano l'importanza dello spirito e la sua devozione a Dio, ed una concezione prettamente "edonistica" delle ultime Olimpiadi antiche incentrata, al contrario, sulla materialità, sul trionfo del corpo e delle sue abilità agonistiche. In altre parole i giochi olimpici, nell'ideale romano-cristiano, finirono per assumere un'accezione fortemente negativa, tesa a identificare gli stessi con una vera e propria "festa pagana"; in ragione di tutto ciò, pochi anni dopo, nel 393 d.C, a seguito di una furibonda rissa scoppiata nello stadio di Tessalonica, con la morte di decine di spettatori presenti, il vescovo di Milano (il futuro S. Ambrogio) fu indotto a denunciare lo scandalo direttamente all'imperatore Teodosio I.

Questi, valutata attentamente la situazione, pochi giorni prima del Natale dello stesso anno, emanò un editto con il quale si ordinava la soppressione dei giochi; con un semplice documento scritto si poneva, quindi, fine ad una storia di ben 1169 anni, ad una delle istituzioni più longeve di tutti i tempi e che, nel corso dei secoli, aveva unito i popoli, in tempo di pace e in tempo di guerra. Molti, in realtà, credettero o semplicemente auspicarono che con la morte dell'imperatore si sarebbe venuta a ristabilire la situazione previgente ma, come la storia insegna, così non fu; anzi, negli anni seguenti, alcuni terremoti flagellarono la città di Olimpia, seppellendo sotto una coltre di fango e di detriti ciò che restava di un'era gloriosa.

1.2 La nascita dello sport “moderno”.

La nascita del fenomeno sportivo, così come da noi oggi comunemente conosciuto, è strettamente legata al ripristino dei giochi olimpici nel 1894 e al susseguente passaggio da un agonismo occasionale, o a programma limitato, ad un agonismo a programma illimitato. Riteniamo indispensabile, dunque, analizzare questi due momenti, ugualmente importanti ai fini di tale analisi, onde evitare di lasciare incompleto questo percorso di ricostruzione delle origini dello sport, il quale risulterà di estrema utilità per la comprensione di quanto successivamente detto.

Il 23 giugno 1894 il barone francese Pierre de Coubertin svelò per la prima volta al mondo la sua intenzione di ristabilire gli antichi giochi olimpici; lo fece in occasione di un congresso, noto come “Congresso per il ristabilimento dei Giochi olimpici” o “Congresso Internazionale degli sport atletici”, tenutosi presso l’Università della Sorbona di Parigi, con lo scopo precipuo di pubblicizzare il suo ambizioso progetto. Già prima di tale data, in verità, ossia a partire dal 1859, vi erano stati diversi tentativi di celebrare nuovamente le Olimpiadi, tentativi, però, miseramente falliti anche perché, inizialmente, le competizioni vennero programmate, data l’indisponibilità di strutture adeguate, nelle strade e nelle piazze di Atene¹⁸.

Al Congresso di Parigi presero parte circa duemila persone in rappresentanza di dodici diverse Nazioni¹⁹, tutte accomunate e quasi asservite agli slanci entusiastici del barone de

¹⁸ La situazione è perfettamente rappresentata da M. SANINO, F. VERDE, op. cit., pp. 3 – 4, ove si descrive la confusione generale che contraddistingueva le prime “gare” moderne; l’ultimo esperimento fallimentare si ebbe nel 1879.

¹⁹ Sul punto non vi è accordo tra i diversi autori. Alcuni, infatti, narrano la presenza di rappresentanti di tredici Nazioni e, più nel dettaglio: Austria, Belgio, Boemia, Francia, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Russia, Spagna, Stati Uniti, Svezia ed Ungheria.

Coubertin, il quale, concludendo il suo intervento, invitò alla creazione di una dimensione internazionale dello sport ed alla ricostituzione dei Giochi:

“I Giochi sono la sede ideale di puro agonismo, di incontro fraterno tra tutti i popoli. Il libero scambio del futuro consisterà nell'invio dei nostri atleti in tutti i Paesi del mondo dove verranno organizzate gare...il giorno in cui questo libero scambio sarà accettato dall'Europa e dal mondo, un grande passo sarà stato fatto per la causa della pace” (Coubertin, 1894).

Punto di svolta del Congresso parigino fu rappresentato, ad ogni modo, dal fatto che in tal occasione venne approvata l'organizzazione dei primi giochi olimpici dell'età moderna²⁰ con la contemporanea istituzione del Comitato Interministeriale dei Giochi Olimpici, poi divenuto, nel 1900, Comitato Internazionale Olimpico (CIO). Tra i primi obiettivi di questa nuova istituzione, meticolosamente enucleati nella Carta Olimpica, vi era proprio quello del ristabilimento dei Giochi su basi e a condizioni conformi alle esigenze della modernità; vennero altresì dettati alcuni principi fondamentali relativi agli sport da ammettere alle competizioni, alla rotazione delle sedi in varie città del mondo, alla necessità di salvaguardare il prestigio dei Giochi da tutto e da tutti, ecc.

A questo punto restavano però da definire data e sede della prima edizione delle Olimpiadi moderne; nonostante la mancata uniformità di vedute (de Coubertin, infatti, riteneva opportuno attendere qualche anno per organizzare al meglio la manifestazione che, secondo i suoi intenti, si sarebbe dovuta tenere a Parigi), la scelta definitiva ricadde su Atene e il 1896 fu l'anno prescelto. A 2672 anni dalla celebrazione dei primi giochi olimpici avevano inizio le Olimpiadi moderne.

Innegabile poi, passando al secondo aspetto oggetto di analisi, fu la rilevanza assunta da questa nuova ottica “internazionale” dello sport al fine di una trasformazione considerata dai più un vero e proprio spartiacque nella storia dello sport. Facciamo riferimento a ciò

²⁰ A. GUARDAMAGNA, *Diritto dello sport. Profili penali*, Torino, Utet Giuridica, 2009, p. 1.

che A. Marani Toro, nella sua analisi dottrinarica, definisce come il passaggio da un agonismo occasionale o a programma limitato, ricomprensente “gli esercizi eseguiti isolatamente o con altri, una volta tanto o ripetutamente, con intenti agonistici, ma senza collegamenti tra loro”²¹ ad un agonismo a programma illimitato esercitato per “l’accertamento ed il progresso dei valori sportivi in senso assoluto”²², vale a dire, senza alcuna limitazione spazio – temporale. E’ evidente come questa transizione da gare isolate, o comunque collegate tra di loro entro confini di categoria e di territorio ben definiti, a gare connesse senza alcuna preclusione o alcun limite non possa essere trascurata; è proprio in questa evoluzione che si coglie l’importanza di una regolamentazione dello sport, di uno stretto rapporto tra questo e il diritto. Ricordando per maggiore facilità di comprensione come il termine “agonismo” indichi la linea di demarcazione tra attività pre – sportiva (caratterizzata dall’assenza di fini precipi) e attività sportiva propriamente detta, in altre parole la tensione verso “un miglioramento del risultato”²³, l’attenzione va preliminarmente posta sulla prima delle sue tre forme prese in considerazione: quella del c.d. agonismo occasionale.

Essa, così come sottolineato da alcuni degli studiosi italiani più autorevoli in materia quali Sanino, Marani Toro e la Alvisi, non crea alcun problema di organizzazione dei soggetti; dal momento, che ciascuna gara, all’interno di questa forma di agonismo, è isolata, non presenta punti di contatto con le altre, risultano difatti del tutto sufficienti singoli accordi volti a comparare i risultati in ogni singola gara (un’attività di normazione pertanto molto limitata). Un passo in avanti deve essere invece mosso nell’ambito dell’agonismo a programma limitato: come indicato dalla stessa espressione nominale, ci si trova qui di fronte ad una forma di agonismo dal carattere programmatico, che necessita di regole fisse,

²¹ A. MARANI TORO, *Lineamenti del sistema dei giuochi sportivi e degli ordinamenti sportivi*, in *Riv. dir. sport*, 1969, p. 44.

²² *Ibidem*.

²³ I. MARANI TORO, A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 58 ss.

di una struttura organizzativa stabile in virtù del collegamento sussistente tra le varie gare e tra i risultati delle stesse. Si tratta comunque di un programma limitato, e proprio quest'ultimo aggettivo sta ad indicare che le competizioni e, di conseguenza, le relative graduatorie riguardano i soli giocatori appartenenti a una determinata comunità dalle dimensioni, per l'appunto, limitate (sia essa una scuola, una città, una regione).

E', tuttavia, la terza ed ultima forma, ossia quella dell'agonismo a programma illimitato, la forma maggiormente rilevante ai fini del nostro studio; dal momento, infatti, che le gare di questa categoria e le relative graduatorie si riferiscono a giocatori appartenenti a tutte le comunità del mondo, è chiaro come risulti indispensabile un elevato grado di istituzionalizzazione. Alla crescita esponenziale della dimensione spazio – temporale dello sport, dei soggetti coinvolti nelle manifestazioni (atleti, arbitri, dirigenti, spettatori, medici ecc.), deve necessariamente seguire un numero maggiore di regole in grado di disciplinare i diversi aspetti e i differenti interessi che entrano in gioco nel fenomeno sportivo. Si pensi, in quest'ottica, alle norme relative all'organizzazione delle gare, al comportamento degli atleti e delle squadre, alla messa in regola degli impianti sportivi, alla gestione economica delle varie istituzioni, al rapporto tra le varie discipline sportive, alla giustizia sportiva.

Questa crescente complessità del profilo giuridico si accompagna poi all'esigenza, da un lato, di individuare nuovi meccanismi idonei a controllare, archiviare e utilizzare, se necessari, i risultati di gare che, nella maggior parte dei casi, si svolgono a migliaia di chilometri di distanza nonché al bisogno impellente di creare appositi organi che si occupino della redazione, dell'aggiornamento e dell'applicazione delle regole e che disciplinino la posizione delle persone incaricate a provvedere a queste incombenze²⁴.

E' possibile, pertanto, affermare che l'agonismo a programma illimitato, diffusosi notevolmente nel corso del secolo scorso, ha condotto alla nascita delle prime, vere

²⁴ Idem, pp. 73 ss.

associazioni sportive, poi successivamente evolutesi nel corso del tempo, fino a divenire quelle che noi oggi conosciamo come “Federazioni”. Questo fenomeno, in un primo momento, ha assunto una connotazione meramente statale, cioè si è mantenuto all’interno dei confini della sovranità di ogni Stato, assumendo una qualificazione differente a seconda delle peculiarità dello stesso Stato e del suo regime politico.

Si è soliti riconoscere, a fini meramente descrittivi e classificatori, la possibilità di distinguere due modelli contrapposti di regolamentazione del fenomeno sportivo che hanno trovato applicazione nel XX secolo: in primo luogo quello tipico dei regimi totalitari, all’interno del quale lo sport diveniva parte integrante del sistema statale e veniva sfruttato per finalità politiche e propagandistiche; in secondo luogo quello proprio dei regimi democratici che esaltava, al contrario, l’importanza del valore dello sport per lo sviluppo del corpo, dell’anima, della personalità umana. Fiumi di parole potrebbero scriversi sull’argomento, prendendo ad esempio in considerazione i diversi modelli ordinamentali sviluppatisi a seguito della II guerra mondiale; tanto si è detto e tanto si dirà sulla classica tripartizione operata in ambito dottrinario tra il modello interventista, il modello liberale ed una sorta di “*tertium genus*” costituito dal noto “Modello Italia” .

L’ordinamento giuridico italiano, infatti, è stato fin dal principio contraddistinto da un’ampia autonomia economica, tecnica e normativa, tanto da essere considerato un vero e proprio sistema a sé stante; alcuni, però, negando questa collocazione extra – sistematica, più semplicemente riconducono la realtà italiana all’interno del modello liberale.

Pur tuttavia, laddove decidessimo di intraprendere questo percorso di carattere storico, del quale non si intende assolutamente negare né il fascino, né tantomeno la rilevanza, finiremmo per perdere di vista quello che, invece, rappresenta il fulcro della nostra trattazione, il filo rosso da seguire evitando qualsiasi divagazione di sorta precedentemente scongiurata, nonostante la salda volontà di comprendere l’evoluzione temporale dell’intera

vicenda.

Ciò che chi interessa sottolineare a questo punto è quanto il nuovo concetto di agonismo, la nuova nozione di sport, abbia operato una profonda rivoluzione dell'intera organizzazione sportiva: il nuovo complesso di regole, istituzioni e posizioni soggettive è venuto a comporre, in ogni specialità sportiva, un sistema autonomo e sovrano di valutazioni normative e, quindi, un ordinamento giuridico particolare²⁵. Il medesimo processo si è, a seguito, verificato anche a livello internazionale per consentire, come precedentemente evidenziato, lo svolgimento di manifestazioni sportive tra atleti di diverse nazionalità; questo obiettivo è stato raggiunto, nello specifico, attraverso una connessione permanente tra le diverse Federazioni nazionali, per un verso, e mediante la creazione di vere e proprie istituzioni sovranazionali (o Federazioni internazionali, che dir si voglia) per l'altro.

Con il passaggio dall'agonismo occasionale all'agonismo programmatico illimitato nascono, quindi, le associazioni sportive e, in un secondo momento, grazie alla formulazione di norme sempre più puntuali e di carattere universale, nasce, in definitiva, l'ordinamento sportivo a livello nazionale, prima, e a livello mondiale, poi. L'attività agonistica a programma illimitato non può fare a meno di quelle regole imperative che fissano i vari statuti, sanciscono i diritti degli atleti e definiscono i loro doveri nell'ambito delle competizioni sportive; non può prescindere, pertanto, dall'esistenza di un ordinamento sportivo, il quale, tuttavia, si inserisce all'interno di un contesto caratterizzato dalla compresenza di altri, numerosi ordinamenti giuridici. Risolta la questione concernente la genesi e la finalità precipua delle regole sportive, si impone, in men che non si dica, una nuova e ancor più articolata riflessione sulla collocazione dell'ordinamento sportivo, sulla sua presunta o reale autonomia dall'ordinamento statale, sulla disciplina dei rapporti tra queste due realtà per alcuni aspetti molto vicine, per altri ben distanti tra loro.

²⁵ M. SANINO, F. VERDE, op. cit., p. 15.

Per far tutto questo occorre fare un passo indietro, partendo dalla stessa nozione di “ordinamento giuridico” e dai suoi elementi costitutivi per poi giungere, in un secondo passaggio, alle caratteristiche tipiche dell’ordinamento sportivo, ovviamente con un occhio di riguardo alla situazione italiana.

2) L'ordinamento sportivo e i suoi rapporti con l'ordinamento statale.

2.1 La nozione di “ordinamento giuridico” , la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici e i suoi sviluppi successivi.

Chiunque si appresti, per qualsivoglia scopo, a fornire una definizione del termine “ordinamento giuridico” non può esimersi dal mettere in evidenza come la nozione sia stata oggetto di un acceso dibattito che ha visto prevalentemente contrapposte nel tempo due differenti teorie.

La prima in ordine temporale, la c.d. teoria normativista o teoria pura del diritto, che rintraccia il suo massimo esponente nel giurista austriaco Hans Kelsen, considera l'ordinamento giuridico come un insieme di norme che disciplinano i comportamenti dell'uomo secondo uno schema sostanzialmente fisso, il quale dal verificarsi di una condotta difforme rispetto alla regola fa necessariamente discendere una sanzione giuridica. Kelsen evidenzia, nel dettaglio, come le singole norme giuridiche non si collochino seguendo un criterio casuale, privo di qualsiasi logica razionale, ma come esse, piuttosto, si pongano all'interno di una scala gerarchica in cui ciascuna norma è legittimata da una norma precedente. Al vertice di questa struttura piramidale è possibile rintracciare l'esistenza di una norma fondamentale, quella che lo stesso Kelsen definisce “*Grundnorm*” e che racchiude in unità tutte le norme di cui si compone l'ordinamento, consentendone, al contempo, l'individuazione. Tale norma fondamentale non è una norma posta, non è una legge positiva, ma è una norma presupposta che non esiste nel tempo e

nello spazio²⁶; proprio quest'ultima intuizione kelseniana ha esposto la teoria normativista a feroci critiche da parte degli studiosi successivi, i quali hanno altresì rilevato come la teoria in esame non consenta di prendere in considerazione le fonti *extra ordinem*, vale a dire quelle consistenti in fatti, e non in atti normativi, effettivamente attuati nella realtà sociale (si pensi, ad esempio, alle consuetudini, alle regole convenzionali, alle regole di correttezza costituzionale).

La seconda teoria da prendere in considerazione è invece quella istituzionale (o istituzionalistica), che trova il suo fondatore nel giurista italiano Santi Romano, e secondo la quale l'intero fenomeno giuridico non può essere pensato esclusivamente in termini di norme giuridiche e di sanzioni da applicare nell'ipotesi di inosservanza delle prime²⁷. Tali norme, infatti, sono precedute, secondo le convinzioni proprie di tale teoria, da un corpo sociale, da un'associazione che presenta come caratteri pregnanti quelli della plurisoggettività (intesa come insieme dei soggetti affiliati), dell'organizzazione (data la presenza di appositi apparati che disciplinano gli aspetti legislativi, esecutivi e giurisdizionali) e, in ultima analisi, della normazione stessa (intesa come complesso delle regole che organizzano il corpo sociale)²⁸; ogni associazione che possiede le predette caratteristiche è definibile, in base alla concezione istituzionalistica, come "Istituzione" o "Ordinamento giuridico"²⁹. Volendo spiegare in altro modo il medesimo concetto è

²⁶ Si veda sul punto R. PIZZORNI, *Diritto naturale e diritto positivo in S. Tommaso D'Aquino*, Bologna, Edizioni Studio Domenicano, 1999, pp. 70 ss.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Un notevole contributo ai fini dell'individuazione e della comprensione di queste componenti è stato fornito da M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, Riv. dir. sport., 1949.

²⁹ Per un'analisi più approfondita della concezione istituzionale si faccia riferimento a S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1966. Particolarmente interessante risultano anche le riflessioni avanzate sul punto da P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2004, pp. 15 ss.; egli infatti consente di comprendere, meglio di chiunque altro, come per Santi Romano l'elemento normativo non esaurisca la nozione di ordinamento giuridico, ma costituisca semplicemente uno degli elementi che compongono la nozione stessa. A tal proposito vengono richiamati alla memoria diversi esempi di ordinamenti giuridici apportati dal giurista siciliano, primo tra tutti quello degli ordinamenti giuridici dei paesi anglosassoni (c.d. di *Common Law*), all'interno dei quali le leggi scritte e, conseguentemente, il legislatore rivestono un ruolo meramente secondario a fronte invece di una posizione di assoluto rilievo assunta dalla figura del giudice.

possibile affermare che per Santi Romano il diritto è, prima di tutto, un'istituzione (proprio da questa idea di fondo prende il nome la teoria di cui il giurista siciliano è considerato fondatore). In conclusione, quando si parla di ordinamento giuridico si fa riferimento, in contrapposizione a quanto sostenuto da Kelsen, a qualcosa che va oltre un semplice ed a sé stante insieme di regole; si prende in considerazione, difatti, un'istituzione che possiede tre requisiti indefettibili: la società, la normazione e l'ordine sociale. Non può esistere un ordinamento giuridico senza la presenza di una molteplicità di soggetti; non è configurabile un ordinamento giuridico senza un insieme di norme cogenti che disciplinino le attività, i comportamenti e i rapporti tra i soggetti che ne fanno parte; non può aversi un ordinamento giuridico senza un'organizzazione che permetta una relazione giuridicamente definita tra governanti e governati, tra autorità e libertà. *"Il diritto, prima di essere norma e prima di concernere un semplice rapporto o una serie di rapporti sociali, è organizzazione, struttura e posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità, come ente per sé stante"*³⁰.

Probabilmente il merito fondamentale della teoria istituzionale consiste nell'aver dimostrato che non esiste un unico ordinamento giuridico bensì una pluralità di ordinamenti giuridici, numerosi e ben distinti tra loro. Si tratta di quel principio comunemente noto come "principio di pluralità degli ordinamenti giuridici", il quale permea l'intera opera del Santi Romano, inducendolo a negare l'unicità dell'ordinamento statale a favore, invece, di una molteplicità di ordinamenti. Individuate le caratteristiche proprie di ogni ordinamento giuridico, il principio di pluralità discende proprio dalla possibilità di concepire numerose tipologie differenti di ordinamento in ragione delle disomogeneità esistenti negli aspetti essenziali di ciascuno di essi: un ordinamento può essere diverso da un altro sotto il profilo della personalità (in quanto diversi possono essere

³⁰ S. ROMANO, op. cit., p. 27.

i soggetti affiliati), può differenziarsi in merito alla normazione (che non necessariamente dev'essere di origine statale), può atteggiarsi difformemente con riguardo all'aspetto organizzativo. L'esperienza quotidiana, in tal senso, non fa altro che confermare l'appartenenza di ognuno di noi ad una pluralità di ordinamenti giuridici, partendo da quello comunitario, che ci "accomuna" ai cittadini di tutta Europa, passando poi per l'ordinamento statale, regionale, provinciale, e giungendo, infine, agli ordinamenti più limitati di un'associazione sportiva o dell'azienda presso la quale lavoriamo. A questo punto Santi Romano introduce, tuttavia, una distinzione fondamentale, all'interno della vasta categoria degli ordinamenti giuridici: quella tra ordinamenti giuridici che esprimono interessi collettivi e ordinamenti giuridici che esprimono, invece, interessi tipicamente settoriali.

Nel primo dei due gruppi considerati rientra indubbiamente il più importante tra gli ordinamenti giuridici, ossia quello statale: lo Stato è infatti dotato di sovranità, intendendo quest'ultima come assenza di derivazione del potere statale, il quale è originario e trova legittimazione solo in se stesso³¹. Nondimeno nello stesso gruppo rientrano gli enti pubblici territoriali diversi dallo Stato che perseguono finalità generali e dei quali, in base a quanto sostenuto anche da tutti coloro che hanno richiamato nei propri scritti la teoria di Santi Romano, va riconosciuto il carattere originario.

All'interno del secondo gruppo, all'opposto, trovano casa quelli che il giurista palermitano concepisce come ordinamenti giuridici esprimenti interessi limitati, specifici, settoriali; la sua minuziosa analisi in materia costituisce un passaggio indispensabile per il riconoscimento di questa seconda tipologia di ordinamento giuridico, che è poi, alla luce di uno studio approfondito, quella delle "formazioni sociali intermedie" quali i partiti, i sindacati, le confessioni religiose, le associazioni (la nozione era però quasi del tutto

³¹ D.MEMMO in C. ALVISI, op. cit., p.5.

sconosciuta a quei tempi nel suo significato odierno). Santi Romano ritiene che i suddetti ordinamenti territoriali rappresentino a tutti gli effetti degli ordinamenti giuridici, in quanto al loro interno è possibile rinvenire un articolato complesso di norme e di sanzioni che presentano i tratti della giuridicità³². Essi si configurano come ordinamenti dotati del carattere dell'autonomia, specificamente di tipo funzionale (non dipendono infatti dall'ordinamento statale o dagli altri enti territoriali); l'originarietà degli stessi attribuisce, la facoltà di costruire i reciproci rapporti con lo Stato sulla base del principio di indifferenza, nel dettaglio un'indifferenza "reciproca". Resta ad ogni modo da chiarire cosa contraddistingue il secondo gruppo di ordinamenti giuridici dal primo, anche perché, in caso contrario, non avrebbe ragione d'essere la distinzione precedentemente menzionata; la risposta a tale quesito va ricercata nella caratteristica dell'autosufficienza, della quale difettano gli ordinamenti esprimenti interessi settoriali.

Il merito di aver spiegato accuratamente cosa debba intendersi per "autosufficienza" non va attribuito propriamente a Santi Romano, quanto invece a Walter Cesarini Sforza, al quale si deve, nel 1929, la prima applicazione concreta della teoria istituzionale al fenomeno sportivo. Egli, in un primo momento, ha evidenziato come l'ordinamento sportivo (concetto che riprenderemo successivamente) rientri nella categoria delle "organizzazioni diffuse", figura corrispondente a quella degli ordinamenti settoriali, e, quindi, trattandosi di formazioni giuridiche non derivate dalla gerarchia statale, come esse si sviluppino non su un piano di subordinazione, ma parallelamente all'ordinamento statale. Fatta tale premessa doverosa, ciononostante anche Cesarini Sforza ravvisa nell'autosufficienza l'elemento fondamentale di differenziazione tra le due tipologie di ordinamento giuridico. In particolare, egli ritiene che dall'assenza di autosufficienza, propria degli ordinamenti che esprimono interessi circoscritti, discenda come conseguenza

³² Ibidem.

la possibilità che eventuali effetti connessi ad atti provenienti da un ordinamento settoriale e in contrasto con i principi fondamentali dello Stato, o di altro ente pubblico territoriale, siano legittimamente conosciuti e giudicati da quest'ultimo³³. Alcuni autori più recenti hanno sviluppato ulteriormente la teoria in questione, giungendo ad affermare l'esistenza di un autentico rapporto di collegamento tra ogni ordinamento settoriale e il suo corrispondente ordinamento esprimente interessi collettivi: un rapporto che, guardando le cose per come realmente stanno, non può esser visto come paritario, in quanto il primo ha ragione di esistere solo se, e in quanto, riconosciuto dal secondo³⁴.

L'opera di Santi Romano ha poi avuto una notevole influenza nel riconoscimento delle formazioni sociali da parte del nostro legislatore costituente, il quale, proprio attraverso tali formazioni intermedie, ha voluto negare l'unicità dell'ordinamento statale e l'affermazione di una sua supremazia assoluta, garantendo, al contrario, lo sviluppo di una società pluralista. Ex art. 2 della nostra Costituzione "*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità...*"; il riferimento implicito era quindi, in origine, ai partiti e ai sindacati, espressamente tutelati nei propri rapporti con il potere, con lo Stato, ma, a ben guardare, la riflessione e il riconoscimento costituzionale possono essere estesi, per analogia, a tutti quegli ordinamenti precedentemente definiti come ordinamenti settoriali.

L'elemento di maggiore novità risiede, tuttavia, in una rilettura "politica" della teoria del Santi Romano che, per ragioni evidentemente dettate dall'esigenza di evitare la creazione di formazioni sociali del tutto autonome, non è stata portata alle sue estreme conseguenze³⁵ (anche se appare opportuno parlare, più che di estreme conseguenze, così come definite da

³³ M. SANINO, F. VERDE, op.cit., p. 12.

³⁴ Tra gli altri si veda L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1999, e P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991, accaniti sostenitori della concezione monista, in contrapposizione a quella pluralista.

³⁵ D. MEMMO in C. ALVISI, op. cit., p. 5.

D. Memmo all'interno della sua puntuale analisi, di "naturali" risvolti del pensiero romaniano, dal nostro punto di vista quasi stravolto dal legislatore).

Nell'ambito della lettura costituzionale, infatti, scompare la caratteristica fondante degli ordinamenti giuridici settoriali pensati da Santi Romano, ossia quella della sovranità, intesa come originarietà del potere, come assenza di derivazione dello stesso. Le formazioni sociali, quindi, devono essere pensate sì come ordinamenti giuridici, ma come ordinamenti giuridici non originari, la cui sovranità trae legittimazione proprio dallo Stato; pertanto, venendo meno l'originaria autonomia reciproca affermata dal giurista siciliano, sorge la necessità di definire i rapporti tra i due ordinamenti in questione: l'ordinamento statale, da un lato, quello settoriale, dall'altro. Si dissolve, in altre parole, l'indifferenza reciproca sostenuta da Santi Romano, lasciando spazio a un "necessario" riconoscimento costituzionale o, in ogni caso legislativo, delle formazioni sociali.

L'intenzione del nostro legislatore, a ben guardare, non è stata quella di sopprimere l'autonomia gestionale degli ordinamenti intermedi, quanto piuttosto quella di legittimare la facoltà di intervento dello Stato, pur tutelando le formazioni sociali da possibili ingerenze non giustificate. Nella medesima prospettiva dev'essere letto anche l'art. 18 Cost. secondo cui *"I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare"*. Autonomia funzionale delle associazioni (formazioni sociali), per un verso, regolamentazione statale di carattere generale, per l'altro.

Nel corso dei decenni successivi, infine, al profondo mutamento della realtà economica e sociale dello Stato italiano si sono accompagnati numerosi tentativi di ulteriore rilettura della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, piegati, di volta in volta, alle esigenze scaturenti dalle circostanze concrete. Tralasciando le singole vicende succedutesi

negli anni, ciò che interessa sottolineare è come, progressivamente, sia tramontata l'originaria concezione costituzionale, a sua volta frutto, come detto, di una rilettura dell'opera di Santi Romano, venendo meno con essa l'idea secondo cui le formazioni sociali trarrebbero la propria legittimazione esclusivamente dallo Stato. Ad essere esaltata, in una seconda fase, è, di fatto, la componente soggettivistica dell'ordinamento giuridico, sulla quale viene incentrato l'intero discorso e viene costruita l'autonomia degli ordinamenti intermedi rispetto all'ordinamento statale.

Si diffonde la convinzione, cioè, che il fondamento della legittimazione delle formazioni sociali vada rintracciato non più nello Stato e nella sua posizione di supremazia nei confronti degli altri ordinamenti, quanto all'interno dello stesso ordinamento intermedio e, andando oltre, nella volontà comune dei soggetti aderenti allo stesso.

La legittimità degli ordinamenti settoriali, così ripensata, va inquadrata in un'ottica che molti non esitano a definire "contrattualistica", dal momento che, riprendendo l'omonima teoria cara, tra gli altri, a Locke, Hobbes e Rousseau, esalta la centralità del contratto, dell'accordo tra i soggetti che fanno parte della formazione sociale. Il contratto di associazione diviene quindi strumento fondamentale per il riconoscimento costituzionale della più ampia espressione del pluralismo sociale, ponendo alla base della società, e non più al suo vertice, la fonte di questa legittimazione; l'autonomia privata, non l'autorità pubblica, guida lo sviluppo dell'uomo e crea le premesse per tutelare i suoi diritti, "*sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*"³⁶.

Questa nuova presa di coscienza ha poi determinato, negli anni seguenti, una rinnovata centralità del singolo come membro dell'organizzazione, soggetto operante nell'ambito di una formazione sociale³⁷; da qui la necessità di porsi sempre come obiettivo primario

³⁶ Art. 2 Cost.

³⁷ Si veda F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (artt. 36 – 42)* in SCAJOLA– BRANCA (a cura di), *Commentario al codice civile*, Bologna, Zanichelli, 1976.

quello di preservare i suoi diritti nei rapporti interni all'associazione stessa, affidando ad un giudice esterno il compito di dirimere eventuali controversie insorte.

A tal proposito, tuttavia, Galgano sottolinea come l'intervento del potere giudiziario, uno dei tre poteri fondamentali dell'ordinamento statale, postuli ineluttabilmente un "interessamento" dello Stato alle vicende endoassociative che, di regola, dovrebbero invece risultare "indifferenti" al medesimo. La necessità di una regolamentazione statale, quasi dissoltasi nella "seconda fase" al fine di esaltare l'autonomia delle formazioni sociali, fa quindi nuovamente il suo ingresso dalla porta principale, rispettando, da un lato, il rapporto di reciproca indifferenza tra l'ordinamento statale e l'ordinamento giuridico intermedio, ma limitando, dall'altro, l'autonomia della singola formazione sociale, allorché si tratti di dover intervenire per tutelare i diritti degli individui. Ed è lo stesso art. 2 della nostra Carta Costituzionale che, in ultima analisi, sembra imporre una simile lettura del principio di pluralità degli ordinamenti giuridici nella parte in cui afferma che "*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo*".

Giunti a questo punto risulta quantomeno pleonastico, o comunque limitativo, un esame ulteriore degli sviluppi dottrinali successivi avendo riguardo al fenomeno associativo in generale. Inquadrate le questioni comuni suscitate dal principio di pluralità, si tratta, infatti, di vedere ora come esse siano state effettivamente applicate al fenomeno sportivo, quali risvolti abbiano avuto, se possa in concreto parlarsi dell'esistenza di un ordinamento sportivo e, in caso di risposta positiva, se esso rispecchi quelle che, in questo paragrafo, abbiamo individuato come caratteristiche indispensabili di ogni ordinamento giuridico. Chi sono i soggetti dell'ordinamento sportivo? E' presente un'attività di normazione all'interno di questo ordinamento? E' possibile affermare la sussistenza di un'organizzazione sportiva? L'ordinamento sportivo è un ordinamento originario? E infine: qual è il rapporto che intercorre tra l'ordinamento sportivo italiano e l'ordinamento statale? Ribadendo

nuovamente, onde evitare di smarrire la consapevolezza di ciò, che le risposte date nelle pagine successive non pretendono, in alcun modo, di assumere carattere di veridicità assoluta, nel dettaglio avremo modo di sottolineare grazie all'ultimo quesito preso in considerazione come sia stato lo stesso legislatore a porre nuovamente l'attenzione sui rapporti tra ordinamento collettivo e ordinamento sportivo, affrontando direttamente la questione nel D.L. 19 agosto 2003, n. 220, convertito nella legge n. 280/2003.

2.2 La giuridicità dell'ordinamento sportivo mondiale e i caratteri dell'ordinamento sportivo italiano.

Alla luce di tutte le riflessioni svolte nelle pagine precedenti apparirebbe quasi scontato il riconoscimento del carattere di “giuridicità” dell'ordinamento sportivo; come avremo modo di vedere nel prosieguo di questo paragrafo, però, non tutti la pensano allo stesso modo e numerose son state le critiche apportate negli anni in tal senso.

Per poter fornire una risposta esauriente all'interrogativo posto, in realtà, non appare opportuno, a prima vista, utilizzare particolari conoscenze giuridiche, rispolverare chissà quale patrimonio di conoscenze, dar vita a costruzioni tecnicamente complesse; al contrario, il metodo più idoneo a verificare la giuridicità dell'ordinamento sportivo risulta paragonabile a una semplice operazione logica di perfetta sovrapposizione tra le caratteristiche proprie di un ordinamento giuridico, che possa definirsi tale, e quelle riscontrate nel presunto ordinamento giuridico sportivo. Per essere più chiari, data ormai l'acquisita conoscenza di alcuni concetti di base, lo scopo è quello di verificare se quelle caratteristiche della plurisoggettività, dell'organizzazione e della normazione, ritenute pregnanti nella concezione istituzionalista di Santi Romano, e dei suoi successori, ai fini della qualificazione giuridica di un ordinamento, siano presenti anche nell'ordinamento sportivo. A ben guardare, si tratta di un'operazione già compiuta da uno dei più autorevoli studiosi in materia, Massimo Severo Giannini, il quale all'interno di un suo importantissimo lavoro ha definito, con una chiarezza mai riscontrata in precedenza in altro autore, i veri elementi costitutivi dell'ordinamento giuridico sportivo. Nonostante, quindi, la nostra attività di ricerca e di argomentazione risulti semplificata da chi ci ha preceduto e, al contempo, superato in grandezza, riteniamo comunque necessario

riprendere in sintesi il discorso, per poter poi comprendere meglio le tesi a questa contrapposte, cioè quelle tesi che negano fortemente la giuridicità dell'ordinamento sportivo.

Tenuto anche conto di quanto messo in evidenza nella ricostruzione del passaggio dall'agonismo occasionale (o a programma limitato) all'agonismo a programma illimitato, occorre rilevare, in primo luogo, la sostanziale impossibilità di negare la molteplicità dei soggetti facenti parte dell'ordinamento sportivo e, quindi, la plurisoggettività dello stesso. La qualità di soggetto va innanzitutto riconosciuta agli atleti, protagonisti per eccellenza del fenomeno sportivo: il semplice fatto di svolgere un'attività di tipo sportivo costituisce condizione sufficiente per divenire soggetto aderente, soggetto affiliato all'interno dell'ordinamento sportivo (seppur è poi possibile operare una distinzione tra diverse categorie di atleta: il professionista, il dilettante, e così via).

Se ci si fermasse, tuttavia, a questa prima approssimazione, il rischio sarebbe quello di oscurare la complessità dell'ordinamento sportivo, dettata prevalentemente, come già sopra rilevato, dal carattere programmatico illimitato dell'agonismo odierno; dal momento, infatti, che, ai giorni nostri, le gare e le graduatorie sportive riguardano tutti i giocatori appartenenti a tutte le comunità del mondo, si è resa necessaria, nel tempo, la creazione di nuove figure soggettive. Si pensi agli arbitri, ai giudici, ai misuratori, ai tecnici, ai medici, ai giuristi, agli amministratori, ai dirigenti, agli spettatori, più in generale a tutti quei soggetti che si occupano di quanto serve per lo svolgimento dell'attività sportiva³⁸. Diversi autori quali Santi Romano o Cesarini Sforza hanno poi messo argutamente in rilievo il fatto che l'ordinamento sportivo deve essere ricondotto all'interno della categoria degli "ordinamenti diffusi", vale a dire quegli ordinamenti che non richiedono particolari atti

³⁸ Questo criterio generale ci è indicato da M. S. GIANNINI, op. cit., pp. 10 ss., il quale, in un secondo momento, pone l'attenzione sulle associazioni sportive sottolineando come loro peculiarità sia quella di godere di un duplice riconoscimento, il primo da parte dei soggetti aderenti, il secondo da parte dell'ordinamento statale.

formali per l'acquisizione della qualità di soggetto, ma, più semplicemente, una generica manifestazione di volontà. Alfonso Quaranta ha fatto notare, in relazione a questa riflessione, come ciò che accomuna i diversi ordinamenti sportivi (poiché di "ordinamenti sportivi" al plurale è più corretto parlare, data la molteplicità di ordinamenti sportivi nazionali e l'esistenza di un ordinamento sportivo mondiale) sia la caratteristica di essere ordinamenti "aperti", nei quali la plurisoggettività può esser rinvenuta in una comunità diffusa di enti e di persone³⁹.

Seconda caratteristica, già a suo tempo menzionata, è invece quella dell'organizzazione, che rispecchia la rilevante complessità nella gestione dell'ordinamento sportivo tanto a livello nazionale, quanto a livello sovranazionale; l'organizzazione è quell'elemento dell'ordinamento che consente una relazione dialettica tra autorità e libertà, è quel complesso di persone, enti e servizi che pone le norme atte a regolamentare lo svolgimento delle manifestazioni sportive. Non si commette un errore, invero, nell'affermare che l'organizzazione pone limitazioni importanti alla libertà dei singoli soggetti nell'interesse della società, dell'ordine sociale nella sua totalità: senza un'organizzazione adeguata, in grado di "organizzare" (ci si scusi il gioco di parole) la plurisoggettività, l'ordinamento non potrebbe funzionare, non potrebbe esistere. Non potendo ricordare in questa sede la miriade di organi istituiti nell'ambito dei diversi ordinamenti sportivi, possiamo limitarci a ricordare che dell'organizzazione internazionale si occupano in sostanza il Comitato Olimpico Internazionale, che fissa, in un certo senso, l'indirizzo politico generale, e le Federazioni Internazionali, che hanno competenza normativa e ordinativa con riferimento alle singole discipline sportive. Per quanto invece attiene agli ordinamenti sportivi nazionali, la soluzione più frequentemente adottata è quella che vede la compresenza di organi pubblici (dello Stato), enti privati e soggetti di tipo diverso, tutti accomunati

³⁹ A. QUARANTA, *I rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, pp. 29 ss.

dall'obiettivo primario dello sviluppo e della cura dello sport. Parallelamente rispetto a quanto avviene nella dimensione internazionale, dunque, nei singoli ordinamenti sportivi nazionali è possibile rintracciare, in l'esistenza di un Comitato Olimpico Nazionale, del quale fanno poi parte le Federazioni sportive nazionali. Con riguardo particolare per la situazione italiana, che merita una riflessione più dettagliata poiché riguarda da vicino tutti noi, rinveniamo al vertice del sistema organizzativo il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.), nato nel 1914 come ente a carattere permanente con funzioni di coordinamento e di controllo di tutta l'attività sportiva nazionale⁴⁰. Esso riveste, al tempo stesso, la qualifica di soggetto dell'ordinamento sportivo nazionale, in quanto parte del Comitato Olimpico Internazionale (C.I.O.), e quella di ente fiduciario del C.I.O. stesso. In base all'art. 2 D. Lgs. n. 242/1999 *“il C.O.N.I. è la Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate e si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato Olimpico Internazionale, di seguito denominato CIO”*. Le Federazioni sportive italiane, al pari di quelle di ogni altro paese, sono invece enti che organizzano e disciplinano lo svolgimento dell'attività agonistica di un determinato sport; entrando nel dettaglio, le Federazioni sportive riconosciute dal C.O.N.I. sono 45 e tra queste rientra la F.I.G.C. (Federazione Italiana Giuoco Calcio), sulla quale avremo modo di tornare, seppur brevemente, nel prosieguo della trattazione.

Un ultimo aspetto da sottolineare, in relazione all'organizzazione dell'ordinamento sportivo italiano, è che tanto il C.O.N.I., quanto le singole Federazioni sportive, sono stati oggetto, negli ultimi anni, di una profonda rinnovazione, messa in atto attraverso numerosi interventi legislativi. Si consideri, tra gli altri, il già citato D. Lgs. n. 242/99, noto più

⁴⁰ N. GIULIANI, *La legge n. 280/2003 e i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in Materiale didattico a cura di N. BRICOLA, distribuito ai corsisti del “Master in Diritto dello Sport” presso l'Università di Trento, Facoltà di Giurisprudenza, anno accademico 2006/2007.

comunemente come “Decreto Melandri” e contenente le norme per il “Riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano”.

Il decreto, in verità, ha introdotto significative modifiche rispetto alla legge istitutiva n. 426/1942, ridisegnando, da un lato, le finalità e la collocazione del C.O.N.I. all’interno del governo dello sport, e privatizzando, dall’altro, le Federazioni sportive: queste ultime, quindi, non costituiscono più organi di diritto pubblico, come precedentemente ritenuto dalla giurisprudenza nazionale, ma enti dotati di personalità giuridica di diritto privato⁴¹.

La riforma del 1999 è stata seguita da quella di cui al D.L. n. 138/2002, convertito dalla legge n. 178/2002 che ha istituito la Coni Servizi S.p.a., società per azioni interamente partecipata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze e volta a perseguire la massima efficacia delle risorse investite dal C.O.N.I. nonché a proporsi come vero e proprio punto di riferimento, sia a livello nazionale che internazionale, per i servizi applicati allo sport. Infine da menzionare è il D. Lgs. n. 15/2004 (noto come “Decreto Pescante”), un provvedimento integrativo delle disposizioni dettate nel 1999 che, tra le altre cose, ha rafforzato i poteri di indirizzo e di controllo del C.O.N.I. sulle organizzazioni sportive e ha ridotto e semplificato gli oneri burocratici e finanziari gravanti sulle Federazioni nazionali. Tralasciando tutto ciò e tornando sui passi di quel percorso principale che avevamo inizialmente intrapreso, resta da verificare la presenza nell’ordinamento sportivo di un’attività di normazione, in altre parole di una normazione sportiva. Analogamente a quanto evidenziato parlando di organizzazione, anche la terza caratteristica peculiare degli ordinamenti giuridici ha risentito notevolmente, nella realtà sportiva, del passaggio all’agonismo a programma illimitato. L’aumento dei soggetti affiliati ha infatti reso necessaria l’emanazione continua di nuove norme, articolate in varie branche tra cui quelle

⁴¹ G. NICOLELLA, *L’ordinamento sportivo e le organizzazioni collettive: il CONI*, 2008.

L’articolo è pubblicato da *Altalex: quotidiano d’informazione giuridica* [consultato: 20 febbraio 2001] <http://www.altalex.com/index.php?idnot=42496>.

attinenti all'organizzazione delle gare, alla diffusione e propaganda, agli impianti sportivi, alla redazione e modificazione delle carte federali, agli studi e alle ricerche scientifiche, ai rapporti con gli altri sport e con gli ordinamenti statuali⁴², ecc. L'esistenza di una normazione sportiva appare ormai un dato acquisito nella prassi giuridica e nessuno sembra più dubitarne; sono proprio queste norme, secondo il punto di vista della maggior parte degli studiosi, che costituiscono la vera essenza dell'ordinamento sportivo. Il sistema normativo sportivo è incentrato, al pari di ogni altro sistema, su proprie basi e su propri principi (abbiamo già avuto modo di parlare del principio di lealtà sportiva che assume un valore particolarmente rilevante), prescrive comportamenti sotto forma di comando o di divieto, definisce i diritti e i doveri dei soggetti facenti parte dell'ordinamento sportivo.

Da questa breve analisi, che ci ha consentito di riscontrare la presenza degli elementi costitutivi della qualificazione giuridica anche negli ordinamenti sportivi, emerge come questi ultimi possano considerarsi, a tutti gli effetti, degli ordinamenti giuridici, più nello specifico degli ordinamenti giuridici settoriali, riprendendo la distinzione evidenziata nel capitolo precedente. Come tuttavia premesso all'inizio di questo paragrafo, non sono mancate in dottrina opinioni fortemente critiche in relazione alla possibilità di configurare un ordinamento giuridico sportivo; tra i sostenitori più accaniti della tesi dell'"agiuridicità" indubbiamente da menzionare sono Furno e Carnelutti. Il primo, all'interno di un suo scritto⁴³ divenuto noto per la forza persuasiva delle parole utilizzate, non ha esitato a definire il fenomeno sportivo "nient'altro che un complesso o sistema di giochi" sciolto da ogni vincolo e da ogni impegno d'ordine economico – giuridico. Il secondo⁴⁴, invece, ha ribadito con forza l'estraneità del fenomeno sportivo alle norme giuridiche, in quanto dominato, al contrario, dal principio del "*fair play*", inteso come regola non scritta inserita

⁴² M. SANINO, F. VERDE, op. cit., p. 15.

⁴³ C. FURNO, *Note critiche in tema di giuochi, scommesse ed arbitraggi sportivi*, in *Riv. it. dir. proc. civ.*, 1952, pp. 619 ss.

⁴⁴ F. CARNELUTTI, *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, 1953, pp. 16 ss.

all'interno di una sorta di codice d'onore dello sport e improntata ai valori della lealtà e della correttezza reciproca.

Si tratta di due tesi che si inseriscono perfettamente nel quadro di una tradizione italiana fino a qualche decennio fa indifferente tanto verso il fenomeno sportivo nel suo complesso, quanto verso la possibilità di coniugare, nell'ambito di un'analisi unitaria, la realtà dello sport e la scienza del diritto. Le posizioni minoritarie appena citate, nonostante i tentativi di recupero che periodicamente si ripropongono in dottrina, appaiono ampiamente superate in favore di una forte consapevolezza della giuridicità dell'ordinamento sportivo, il quale è retto da norme che, seppur di carattere convenzionale (poiché originate dall'accordo dei soggetti aderenti), non escludono la teoria ordinamentale della realtà dello sport. Marani Toro, in riferimento a ciò, ha sottolineato come l'ipotesi ordinamentale sia l'unica che consente di individuare la peculiarità del fenomeno sportivo, consistente nel perseguimento del fine "inutilitaristico" del miglioramento continuo del risultato sportivo, cui poi si vanno aggiungendo altri scopi secondari⁴⁵.

Attestata la qualificazione giuridica dell'ordinamento sportivo, rimane però da chiedersi se tale ordinamento venga a configurarsi come ordinamento originario o, piuttosto, come ordinamento "derivato", con tutte le conseguenze del caso, concernenti, soprattutto, gli eventuali rapporti con gli ordinamenti statali di ogni singolo paese. Utilizzando le parole di Giannini si deve, cioè, chiarire se l'ordinamento sportivo "trovi il proprio titolo di validità in se stesso o nell'ordinamento statale"⁴⁶. E' a questo proposito che non può farsi a meno di esplicitare l'importanza della distinzione tra ordinamento sportivo mondiale e ordinamenti nazionali. Prima di far ciò, tuttavia, ci preme specificare, per ragioni di completezza d'indagine e di correttezza della terminologia utilizzata, come l'utilizzo alternativo degli aggettivi "mondiale" ed "internazionale", cui si è precedentemente fatto

⁴⁵ M. SANINO, F. VERDE, op. cit., p. 15.

⁴⁶ M. S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1958, p. 239.

ricorso all'interno di questa trattazione, non sia propriamente corretto alla luce delle riflessioni avanzate dalla dottrina più attenta. Massimo Severo Giannini ha difatti chiarito a tutti noi che l'ordinamento sportivo mondiale, pur ponendosi anch'esso come ordinamento sovranazionale, non può essere identificato con l'ordinamento sportivo internazionale, in virtù di una differente soggettività di fondo tra i due. Volendo cogliere, senza giri di parole, la distinzione tra gli ordinamenti considerati, è possibile notare che mentre soggetti giuridici dell'ordinamento internazionale sono gli Stati, soggetti dell'ordinamento mondiale sono le persone fisiche e gli enti immateriali. Tornando, in ogni caso, al problema dell'originarietà, diversi giuristi, primo tra tutti l'italiano Alfonso Quaranta, hanno dimostrato che, seppur strettamente connessi tra di loro, ordinamento sportivo mondiale e ordinamenti sportivi nazionali si muovono su piani profondamente diversi. Da un lato, infatti, ritroviamo l'ordinamento sportivo mondiale che può esser definito, senza alcun dubbio, un ordinamento originario, in quanto non deriva, a sua volta, da un ordinamento statale e, inoltre, ha competenza esclusiva a legiferare in materia sportiva, a individuare quelle norme che disciplinano lo svolgimento delle manifestazioni sportive. In questo senso può risultare sicuramente molto utile l'analisi storica condotta nelle prime pagine di questo lavoro, la quale consente di cogliere come lo sport sia una realtà vecchia come il mondo, a tal punto che alcuni autori non hanno esitato a definire la nostra specie come "*Homo ludens*". Il riconoscimento del carattere originario dell'ordinamento sportivo mondiale, tuttavia, a differenza di quanto sostenuto da una parte della dottrina, non consente di affermare automaticamente che lo stesso si configuri, contemporaneamente, come sovrano: la sovranità, infatti, implica ma non si esaurisce nell'originarietà, richiedendo un "*quid pluris*", rappresentato dalla supremazia sugli ordinamenti inferiori. In questo senso deve chiarirsi che l'ordinamento sportivo mondiale non è un ordinamento né sovrano, né dotato di poteri effettivi nell'ambito delle diverse realtà territoriali: un

ordinamento originario, quindi, ma non sovrano. Ciononostante va comunque sottolineato come l'ordinamento sportivo goda di una propria autonomia che si esplica, soprattutto, attraverso la potestà di organizzazione e di normazione. Diverso è invece il discorso in relazione al singolo ordinamento sportivo nazionale: esso, infatti, non solo non è sovrano al pari dell'ordinamento mondiale, ma difetta anche del carattere dell'originarietà, dal momento che trae la sua forza dagli ordinamenti sportivi superstatali⁴⁷ e deriva dai corrispettivi ordinamenti statali che gli riconoscono il carattere della giuridicità dopo aver verificato che siano rispettati i principi posti dall'ordinamento giuridico generale⁴⁸. Questo principio di fondo costituisce l'espressione di una concezione, definita in dottrina "monista" che, negando l'esistenza di un rapporto paritario tra ordinamento sportivo e ordinamento statale e ritenendo, anzi, che il primo sia gerarchicamente inquadrato nel secondo, mette in luce la convinzione secondo la quale la regola sportiva non può mai essere applicata in assenza dell'intervento del diritto statale (unico a beneficiare del carattere della giuridicità). Significative a tal proposito appaiono le parole del Di Nella, il quale ritiene che: "sia che le istituzioni nazionali restino articolazioni dell'organizzazione mondiale dello sport, sia che diventino ordinamento derivato, le relative norme sono sempre gerarchicamente inquadrate in un unico sistema, ossia quello dell'ordinamento generale, nel cui ambito operano e dal quale dipende la giuridicità delle stesse e dunque la qualificazione di atti e fatti"⁴⁹. In contrapposizione alla teoria monista si schiera la concezione pluralista, perfettamente espressa da Giannini e da Cesarini Sforza, i quali pongono l'ordinamento sportivo non al di sotto, ma accanto all'ordinamento statale. In questa direzione volge un'emblematica considerazione giuridica dello stesso Cesarini Sforza; egli infatti, a suo tempo, pur propendendo per l'indifferenza generale dello Stato

⁴⁷ M. SANINO, F. VERDE, op. cit., p. 17.

⁴⁸ A. GUARDAMAGNA, op. cit., p. 4.

⁴⁹ L. DI NELLA, op. cit., pp. 80 ss.

nei confronti dell'ordinamento sportivo, aveva brillantemente spiegato che, nell'ipotesi in cui da un atto di quest'ultimo derivino delle conseguenze giuridiche che vanno oltre quelle previste dallo stesso e scalfiscono i principi fondamentali dello Stato, l'ordinamento statale ha tutto il diritto di conoscere la situazione e di giudicarla. Siamo quindi pronti a chiarire attraverso considerazioni di carattere generale, prima, ed entrando nel vivo della disciplina positiva, dopo, quali siano i rapporti, per quanto concerne la realtà italiana, tra ordinamento statale e ordinamento sportivo, per giungere poi al fulcro dell'intero discorso, quello della c.d. giustizia sportiva e, nello specifico, dei rapporti tra processo amministrativo e processo sportivo.

2.3. I rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale.

L'analisi dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale presenta un punto di partenza imprescindibile che è costituito dallo studio del pensiero di Giannini, secondo cui, come più volte sottolineato all'interno della sua ricostruzione⁵⁰, assolutamente necessaria risulta una riflessione sull'attuazione delle norme proprie dell'uno e dell'altro ordinamento. Quasi tutti gli autori successivi presi in considerazione ai fini della redazione di questo lavoro, infatti, fanno propria la tripartizione introdotta dal giurista italiano, il quale ritiene che, con riferimento alla normazione sportiva, possano essere individuati tre diversi contesti di materie, da lui più propriamente chiamate "zone":

1. una zona retta esclusivamente dal diritto statale e dalle sue norme;
2. una zona retta esclusivamente dal diritto sportivo e dalle sue norme;
3. una zona "intermedia" retta tanto dal diritto statale, quanto dal diritto sportivo e dalle relative norme.

Tralasciando, in ragione del successo ancor oggi riscontrato dalla teoria di Giannini, le numerose critiche apportate nel tempo a tale tripartizione normativa⁵¹, chiaro è che nessun problema sorge in relazione alle prime due zone considerate. L'avverbio "esclusivamente" utilizzato ai fini dell'individuazione e della descrizione delle prime due categorie è indicativo, difatti, di una competenza che appartiene o solo alle norme del diritto statale,

⁵⁰ M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, op. cit., pp. 1 – 10.

⁵¹ Si fa riferimento in primo luogo a L. DI NELLA, op. cit., fortemente convinto che un eventuale contrasto tra diritto sportivo e diritto statale nella zona "intermedia" costituisca, ad ogni modo, soltanto un contrasto apparente, in quanto risolvibile, senza alcun problema, ricorrendo agli usuali criteri a disposizione dell'interprete. In altre parole Di Nella, partendo, come visto, da una forte critica alla concezione pluralista sostenuta dallo stesso Giannini, si dimostra intimamente convinto del fatto che l'ordinamento sportivo debba considerarsi come articolazione interna subordinata dell'ordinamento statale e che, pertanto, non possa mai parlarsi di conflitto tra norme statali e norme sportive. Più opportuna, per l'autore, risulta la nozione di "antinomia", intesa come eccesso di norme che disciplinano la medesima fattispecie, ricollegando alla stessa conseguenze diverse e logicamente incompatibili.

nel primo caso, o solo alle norme del diritto sportivo, nel secondo. Non si presenta, pertanto, la possibilità di conflitti di attribuzione nelle zone di competenza “esclusiva”. Una situazione ben diversa si prospetta nella cosiddetta “zona intermedia”, ove l’utilizzo di quest’espressione denota nitidamente l’esistenza di un punto di contatto tra i due ordini di norme menzionati: ecco perché possiamo senza timori affermare che proprio la zona intermedia risulta quella maggiormente interessante e ricca di risvolti ai fini del nostro lavoro.

Il fatto che la zona intermedia sia retta tanto dalle norme del diritto sportivo, quanto dalle norme del diritto statale, rende probabile il verificarsi di occasioni di contrasto, di sovrapposizione o di esclusione dell’uno o dell’altro ordine di norme. Giannini prospetta sostanzialmente tre ipotesi di conflitto all’interno della sua opera: la prima è quella che vede l’esistenza di norme dell’ordinamento sportivo che contengono una qualificazione giuridica dei fatti discordante da quella contenuta all’interno di norme dell’ordinamento statale: può accadere, cioè, ad esempio, che un atto, ritenuto lecito dall’ordinamento sportivo, venga a configurarsi come illecito civile o penale in base a una norma statale. Seconda ipotesi di conflitto è quella caratterizzata dall’esistenza di norme dell’ordinamento sportivo che contengono una medesima qualificazione giuridica dei fatti (rispetto a quella contenuta in norme statali), ma che fanno discendere dai fatti conseguenze giuridiche diverse rispetto a quelle prescritte da norme dell’ordinamento statale: un determinato fatto, sanzionato con la mera squalifica nell’ambito dell’ordinamento sportivo, può, ad esempio, comportare l’espulsione da un’associazione sportiva secondo le norme statali.

Infine, terza ipotesi conflittuale è quella che vede la presenza di norme dell’ordinamento sportivo che contengono una medesima qualificazione dei fatti e che fanno discendere le medesime conseguenze giuridiche (contemplate da norme di diritto statale), ma che prevedono misure giuridiche differenti per la tutela dei diritti. Può quindi verificarsi che sia

l'ordinamento statale che l'ordinamento sportivo rivendichino la competenza dei propri organi giurisdizionali a conoscere di una determinata controversia.

Nell'ipotesi in cui insorga una delle ipotesi di conflitto appena menzionate, date tutte le considerazioni precedentemente avanzate, a prevalere è necessariamente la norma statale; abbiamo già avuto modo di vedere come l'ordinamento sportivo nazionale si collochi nell'ambito di una dimensione non originaria, ma derivata, e come la sovranità dello Stato non rintracci alcun limite nell'esistenza di un ordinamento sportivo, pur cercandosi, nei limiti del possibile, di ridurre l'ingerenza statale nel fenomeno sportivo. Nella zona intermedia, retta tanto dal diritto sportivo quanto dal diritto statale, a prevalere è, quindi, la norma dell'ordinamento statale, poiché quest'ultimo è l'unico ad essere dotato del carattere fondamentale della sovranità. Se ne deduce che l'ordinamento sportivo italiano, giacché articolazione territoriale dell'ordinamento sportivo territoriale, deve, ovviamente, adeguarsi alle direttive e agli indirizzi dettati dal Comitato Olimpico Internazionale, il quale si pone al vertice del "governo sportivo"; ma lo stesso ordinamento sportivo italiano, dal momento che agisce nel territorio dello Stato ed è sottoposto alla supremazia dello Stato italiano, non può fare a meno di adeguarsi ai principi costituzionali e comunitari o, più generalmente, statali, pensabili come fonti di rango primario rispetto alle norme di grado regolamentare emanate da organi prettamente sportivi⁵².

Il problema dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, secondo il punto di vista di molti autori, può essere altresì concepito come un problema di autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento statale. Riconosciuta la sovranità dello Stato, di cui, invece, l'ordinamento sportivo difetta, e, conseguentemente, la supremazia delle norme statali su quelle sportive nelle ipotesi di conflitto, si tratta di comprendere in che modo possa riconoscersi uno spazio di autonomia all'ordinamento sportivo nazionale.

⁵² N. GIULIANI, op. cit., p. 12.

La risposta sembra esserci fornita dalla politica legislativa e dalla prassi degli ultimi tempi, tese, per quanto possibile, a ridurre al minimo le zone di possibile contrasto.

Da un lato, gli organi normativi dell'ordinamento sportivo hanno imposto ai soggetti affiliati la sottoscrizione di clausole compromissorie comportanti l'impegno degli stessi a non adire gli organi giurisdizionali statali, minacciando l'inflizione di sanzioni in caso di inosservanza del medesimo obbligo⁵³. Dall'altro lato, il legislatore nazionale, come avremo modo di analizzare più avanti in questo lavoro, ha prima riconosciuto alle Federazioni sportive rilevanti spazi di autonomia, pur sempre nel rispetto dei precetti contenuti nelle fonti legislative statali e di origine comunitaria; in un secondo momento, poi, sono state introdotte progressivamente riserve di competenza, in materie specifiche, a favore degli organi della giustizia sportiva, fino a giungere alla loro legittimazione nella legge n. 280/2003.

Anche prima della riforma del 2003, dunque, se non addirittura prima dell'intervento riformatore del 1999 (Decreto Melandri), l'ammissione dell'autonomia sportiva da parte del nostro legislatore ha posto la necessità di individuare quali siano *“i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo”*⁵⁴. Si è cioè prospettata l'esigenza di definire quelle situazioni in cui, in virtù di una rilevanza per l'ordinamento statale di situazioni giuridiche connesse con l'ordinamento sportivo, le controversie relative a tali situazioni devono essere attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario (laddove abbiano ad oggetto atti patrimoniali tra società, atleti, ecc.) o alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (per gli altri atti del C.O.N.I. o delle Federazioni nazionali). A tal proposito, Sanino e Verde consentono di prendere coscienza del fatto che, anche prima della riforma del 1999, un orientamento giurisprudenziale delle Sezioni Unite della

⁵³ Si veda a proposito M. SANINO, F. VERDE, op. cit., p. 26.

⁵⁴ Si tratta della deroga all'autonomia oggi riconosciuta espressamente dall'art. 1, Legge 280/2003.

Cassazione aveva individuato come “rilevanti” per l’ordinamento statale tutte quelle situazioni giuridiche suscettibili di essere tradotte in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo. Il riferimento esplicito è alla sentenza n. 4399/1989, all’interno della quale la Suprema Corte ribadiva: *“non si vede quale possa essere l’interesse dell’ordinamento generale alla determinazione delle regole tecniche che sono proprie delle competizioni sportive”*⁵⁵. L’ordinamento generale, all’opposto, impone all’ordinamento sportivo che le sue norme fondamentali si armonizzino con quelle proprie e, ad ogni modo, assicura la tutela delle posizioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo; la Corte di Cassazione, quindi, ha gettato le basi per una distinzione tra norme tecniche e norme di natura diversa, che avremo modo di riprendere in seguito. Volendo evitare di anticipare sommariamente questioni che meritano di essere approfondite, dato il forte rischio, in caso contrario, di una mancata comprensione delle stesse, è preferibile per il momento limitarci a fornire una risposta ad un quesito che, molti lettori, probabilmente, si staranno ponendo a questo punto. E’ lecito, difatti, chiedersi perché, nell’affrontare la problematica dei rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo italiano, si sia scelto di entrare in poco tempo nel vivo del dibattito processuale o, per essere maggiormente precisi, della tutela giurisdizionale; in altre parole, potrebbe esservi l’impressione che in queste pagine sia stata trascurata un’indagine di carattere generale sulla correlazione tra i due ordinamenti, o, piuttosto, una riflessione legislativa, un’analisi normativa della medesima vicenda.

Sebbene consapevoli delle diverse scelte effettuate dai migliori studiosi della materia, riteniamo, però, che il tentativo di fornire un’esposizione sistematica e, per quanto possibile, esauriente delle tematiche affrontate imponga di approdare senza indugi al profilo giurisdizionale; sono infatti la stessa giurisprudenza anteriore alla riforma del 2003,

⁵⁵ M. SANINO, F. VERDE, op. cit., p. 29.

nonché il contenuto “riformatore” della legge n. 280/2003, a esplicitare come il “problema dell’autonomia dell’ordinamento sportivo dall’ordinamento statale si sia fin dall’inizio tradotto in quello dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione dello Stato⁵⁶, insomma in quello dei rapporti tra processo amministrativo e processo sportivo.

Appianata ogni questione “pregiudiziale” (ci si scusi il termine, utilizzato soltanto per sottolineare l’importanza della riflessione finora condotta, ai fini della comprensione di quanto segue), occorre ora spiegare cosa debba intendersi per giustizia sportiva e quali siano le novità intervenute in materia con l’introduzione della riforma del 2003.

L’ampiezza e la complessità della materia trattata ci obbligano a una scansione temporale, a una partizione cronologica che permetta, inizialmente, di chiarire quale fosse la situazione presente nel periodo antecedente l’emanazione del decreto “salva calcio” per poi cogliere, a seguito, l’effettiva portata della riforma e le sue conseguenze giurisprudenziali: da qui la scelta di affrontare all’interno di due capitoli distinti le due fasi considerate.

⁵⁶ Idem, pp. 32 – 33.

3) I rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione dello Stato prima della legge n. 280/2003.

3.1. La giustizia sportiva e i suoi principi generali.

Quando si parla di “giustizia sportiva” si fa riferimento al sistema di giustizia (c.d. domestica) proprio dell’ordinamento sportivo. Quest’ultimo, infatti, ha voluto darsi un sistema giustiziale strutturato in maniera sostanzialmente analoga a quanto previsto con riferimento alla giurisdizione statale, con il compito di risolvere le tante controversie connesse all’esercizio dell’attività sportiva. L’esigenza di istituire dei meccanismi interni di composizione degli eventuali conflitti sorge, in primo luogo, dalla necessità di tutelare i principi fondamentali dell’ordinamento di riferimento attraverso un sistema di giudizio che possa garantire, secondo le strette scadenze dell’attività di organizzazione sportiva sia nazionale che internazionale, una maggior celerità decisionale⁵⁷. Esso ricomprende tutti quegli istituti previsti non da leggi statali, bensì nell’ambito degli statuti e dei regolamenti federali, che, per l’appunto, si pongono come finalità quella di dirimere le controversie nascenti tra i singoli atleti, le associazioni di appartenenza e, più generalmente, le Federazioni.

Come visto, gli artt. 2 e 18 Cost., tutelando le formazioni sociali che consentono un pieno sviluppo della personalità dell’uomo e sancendo la libertà associativa, rappresentano un inevitabile punto di partenza per la legittimazione del sistema italiano di giustizia sportiva

⁵⁷ N. PLASENZOTTI, *La valutazione dell’illecito disciplinare: i rapporti tra giustizia sportiva e giustizia ordinaria*, 5 agosto 2006 [consultato: 7 marzo 2011]. L’articolo è disponibile sulla pagina web: http://www.personaedanno.it/cms/data/articoli/.../004239_resource1_orig.doc.

e della sua autonomia. Alcuni⁵⁸ tra i più importanti autori che si sono occupati dell'argomento hanno messo in evidenza come l'autonomia dell'ordinamento sportivo presupponga un'appartenenza volontaria dei soggetti aderenti al medesimo ordinamento e, conseguentemente, come debba ritenersi che il sistema di giustizia sportiva abbia esclusivamente natura arbitrale. Anticipando un tema che molti tendono ad affrontare in un secondo momento, ma che è nostra preferenza prendere immediatamente in considerazione, poiché convinti di aver ormai un bagaglio culturale sufficiente per la sua comprensione, viene a rilevare, quindi, la citata componente contrattualistica che contraddistingue il rapporto tra l'associazione (*rectius* la Federazione) e i soggetti aderenti. Evitando di riservare al problema un capitolo a sé, tanto per ragioni sistematiche, quanto per la volontà di passare rapidamente oltre (vista la molteplicità di profili interessanti), quello che intendiamo chiarire è che alla domanda di adesione del soggetto interessato segue automaticamente l'approvazione della Federazione cui la richiesta è stata inoltrata, secondo lo schema tipico del contratto associativo.

La tesi del carattere negoziale e associativo del rapporto tra soggetti e Federazioni rappresenta oggi una convinzione diffusa, anche perché suffragata da numerosi riscontri legislativi e giurisprudenziali; non può, negarsi, in questo senso, come i provvedimenti legislativi emanati nel corso degli anni abbiano posto al centro delle loro attenzioni la rilevanza privatistica sia del Comitato Olimpico Nazionale Italiano che delle singole Federazioni sportive nazionali. Si pensi al decreto Melandri che, come in precedenza visto, ha riconosciuto espressamente la personalità giuridica di diritto privato delle Federazioni ed il loro assoggettamento alle norme contenute nel codice civile. Le norme statutarie, nonché regolamentari, su cui si reggono le Federazioni devono essere emanate “*sulla base del principio di democrazia interna, del principio di partecipazione all'attività sportiva da*

⁵⁸ Si fa riferimento tra gli altri a P. D'ONOFRIO, op. cit.

parte di chiunque in condizioni di parità e in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale"⁵⁹.

La giurisprudenza ha poi dato conferma del fatto che i regolamenti federali costituiscono, a tutti gli effetti, degli atti di autonomia privata, in quanto i soggetti dell'ordinamento sportivo (siano essi sportivi, società ecc.), aderendo alle Federazioni nazionali, esprimono la propria volontà di soggiacere alle norme federali che disciplinano i contratti sottoscritti nell'ambito dell'organizzazione sociale⁶⁰. Avremo però occasione di riprendere le questioni appena accennate nei paragrafi successivi, nel momento in cui si analizzeranno le categorie della giustizia sportiva ed il c.d. vincolo di giustizia sportiva.

Per il momento, in questa riflessione introduttiva sulla giustizia sportiva, è nostro interesse mettere in risalto come il sistema di gestione e di risoluzione delle controversie applicato nell'ordinamento sportivo abbia recepito, all'interno dei "Principi di giustizia sportiva" (adottati dal Consiglio Nazionale C.O.N.I., con deliberazione 19 maggio 2010, n.1412) alcune delle garanzie fondamentali del giusto processo. *"Il giudice è tenuto a decidere in corrispondenza alla domanda e nel rispetto del principio del contraddittorio"*⁶¹; *"dovrà essere assicurata la difesa in ogni stato e grado del processo"*⁶²; *"è ammessa, a spese dell'interessato, la difesa tecnica e, purché siano assicurati le condizioni di una difesa libera ed effettiva, la difesa personale"*⁶³; *"le controversie sono discusse in pubblica udienza nelle forme e con i limiti previsti dagli ordinamenti federali"*⁶⁴; *"le decisioni, anche se succintamente, devono essere sempre motivate"*⁶⁵; *"contro le decisioni emesse in primo grado deve essere sempre consentito almeno un grado di impugnazione"*⁶⁶ ecc.

⁵⁹ Art 16, comma 1, D. Lgs. 23 luglio 1999, n. 242.

⁶⁰ Cass., III, 5 aprile 1993, n. 4063, in *Foro it.*, 1994, I, 136.

⁶¹ Art. 4.1 "Principi di giustizia sportiva" approvati dal Consiglio Nazionale C.O.N.I., deliberazione n. 1412.

⁶² Art. 4.2 "Principi di giustizia sportiva".

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Art. 4.3 "Principi di giustizia sportiva".

⁶⁶ Art. 4.4 "Principi di giustizia sportiva".

Secondo il punto di vista dei più, non è invece possibile riscontrare uno spiccato profilo di terzietà; considerato, infatti, che gli enti competenti a dirimere le controversie sportive, tanto in prima istanza quanto in appello, sono istituiti presso le Federazioni sportive di riferimento, essi appaiono, più che altro, “organi” di una delle parti⁶⁷ e non veri e propri giudici terzi. Gli statuti e i regolamenti, infine, devono prevedere, secondo la formula nota come “clausola compromissoria”, che gli associati accettino la giustizia sportiva così come disciplinata dall’ordinamento sportivo, pena l’adozione di provvedimenti disciplinari commisurati alla gravità dell’eventuale violazione posta in essere, ovviamente in caso di inosservanza della clausola predetta. In questo passaggio è sufficiente comprendere, ai sensi dell’art 808 c.p.c., che: *“Le parti, nel contratto che stipulano o in un atto separato, possono stabilire che le controversie nascenti dal contratto medesimo siano decise da arbitri, purché si tratti di controversie che possono formare oggetto di convenzione d’arbitrato. La clausola compromissoria deve risultare da atto avente la forma richiesta per il compromesso dall’articolo 807”*⁶⁸.

Compito della giustizia sportiva è quello di assicurare che nell’ordinamento sportivo vengano rispettate tutte le prescrizioni concernenti i comportamenti dei soggetti del medesimo ordinamento, così come delineati all’interno degli statuti e dei vari regolamenti federali. In base ad una prima approssimazione, quindi, la giustizia sportiva dovrebbe occuparsi di tutti quei casi in cui l’oggetto di discussione è rappresentato dall’applicazione delle regole sportive mentre la giurisdizione statale (vedremo come l’utilizzo della forma singolare sia da sconsigliarsi) dovrebbe occuparsi delle controversie ritenute rilevanti dall’ordinamento generale, ossia di quelle dispute che, vertendo su diritti soggettivi o su interessi legittimi, rientrano, rispettivamente, nella competenza del giudice ordinario o del

⁶⁷ Si veda sul punto T. MIGNACCA, *La conciliazione nelle controversie*, luglio 2004 [consultato: 7 marzo 2011] <http://www.diritto.it/materiali/sportivo/mignacca.html>.

⁶⁸ Per una conoscenza più approfondita della materia si rinvia agli artt. 806 ss. c.p.c.

giudice amministrativo. Utilizzando le parole di De Cristofaro è certamente possibile rilevare che “l’autonomia dell’ordinamento sportivo potrà riconoscersi quanto alle norme tecnico - organizzative, cioè a quelle norme attinenti alle modalità di svolgimento delle competizioni e di acquisizione dei dati agonistici che, non incidendo sul diritto primario all’accesso e alla partecipazione alle attività sportive, si muovono in un settore irrilevante per l’ordinamento generale”⁶⁹. Nonostante l’illusoria semplicità della questione, è doveroso precisare come negli ultimi tempi il problema si sia rivelato più spinoso di quanto in un primo istante ipotizzato; molto spesso, difatti, anche provvedimenti adottati in ambito disciplinare, ad esempio una squalifica, sono stati ritenuti rilevanti per l’ordinamento statale allorché incidenti in modo particolare su aspetti della sfera giuridica del destinatario (in base alla durata, alla consistenza e agli effetti della sanzione concretamente applicata). In questi casi, pur dopo “amari” conflitti tra organi di giustizia sportiva e organi di giustizia statale (ordinaria o amministrativa a seconda delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte)⁷⁰, si è optato per la conoscibilità della questione da parte del giudice amministrativo, seppur entro determinati limiti che studieremo.

L’errore da evitare, anche a seguito dell’emanazione della legge di riforma n. 280/2003, è, quindi, quello di dare per scontati argomenti che sono ben lungi dall’esserlo, o di individuare nei principi che presiedono al riparto di giurisdizione delle controversie sportive dei criteri fissi, immodificabili. E’ in questo quadro che si coglie l’importanza di una riflessione sulle soluzioni giurisprudenziali adottate nel corso degli anni, in particolar modo dal 2003 ai giorni nostri.

⁶⁹ M. DE CRISTOFARO, *Al crepuscolo la pretesa «immunità» giurisdizionale delle federazioni sportive?*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 869.

⁷⁰ La circostanza è perfettamente illustrata da M. SANINO, F. VERDE, *op. cit.*, p. 38.

3.2. Le categorie della giustizia sportiva.

In considerazione della complessità dei rapporti che possono instaurarsi tra i vari soggetti dell'ordinamento sportivo nonché della diversa tipologia delle controversie devolute agli organi di giustizia sportiva, si ritiene, secondo una classificazione comune, che i regolamenti federali (evitando di prenderli in considerazione singolarmente) individuino quattro distinte categorie di giustizia sportiva. Alcuni autori preferiscono parlare, più che di categorie della giustizia sportiva, di quattro differenti tipi di procedimento sportivo⁷¹, segnalando tuttavia, al tempo stesso, come il termine "procedimento" sia qui utilizzato in senso atecnico, giacché non sussiste alcuna relazione stretta tra il procedimento sportivo e il procedimento amministrativo vero e proprio. L'attività "procedimentale" compiuta dagli organi di giustizia sportiva non appare soggetta alla legge n. 241/90 recante le "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*", né risulta conforme alla tipicità che caratterizza in maniera univoca il provvedimento amministrativo.

Le quattro categorie della giustizia sportiva sono:

1. Giustizia tecnica;
2. Giustizia disciplinare;
3. Giustizia economica;
4. Giustizia amministrativa;

1) Partendo dalla giustizia di tipo tecnico, essa si riferisce a tutte quelle controversie concernenti l'organizzazione e la regolarità delle gare; mirando, pertanto, a garantire il corretto svolgimento delle gare ed essendo volta a punire esclusivamente la violazione di

⁷¹ Idem, pp. 432 – 433.

regole tecniche, comunemente si reputa che il procedimento tecnico non possa essere devoluto alla cognizione del giudice statale. A conferma di ciò è stato fatto notare come le decisioni adottate in ambito tecnico, limitandosi a disciplinare i profili organizzativi, la partecipazione alle gare da parte dei soggetti legittimati, così come la regolarità delle stesse, non assumano alcun contenuto di rilevanza per l'ordinamento generale. In questo senso hanno preso posizione anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione che, in una sentenza del 1989, si sono così espresse: *“le decisioni prese dagli organi di giustizia sportiva di una Federazione appartenente al C.O.N.I., in sede di verifica della regolarità di una competizione sportiva ed in applicazione delle norme tecniche che determinano il risultato della competizione stessa, non portano a lesione alcuna tanto di diritti soggettivi quanto di interessi legittimi: deve pertanto affermarsi il difetto assoluto di giurisdizione rispetto alla domanda tendente ad ottenere un sindacato su tali decisioni”*⁷². Già prima dell'entrata in vigore della legge n. 280/2003, allora, la giurisprudenza si era dimostrata uniforme nel ritenere insindacabili dal giudice statale le decisioni tecniche adottate dai giudici sportivi, escludendo costantemente la possibilità che tali decisioni potessero tradursi in una violazione tanto di diritti soggettivi, quanto di interessi legittimi. In definitiva, è a questa intrinseca inidoneità ad incidere su posizioni giuridiche di diritto soggettivo o di interesse legittimo che, come vedremo, si è ricollegato il legislatore del 2003 nel porre, per le controversie di carattere tecnico, una riserva esclusiva in favore degli organi di giustizia sportiva⁷³. Non tutti, però, la pensano così: vi è, infatti, chi, attesa la natura pubblicistica delle decisioni emanate nel procedimento tecnico, ritiene che tali atti costituiscano, a tutti gli effetti, fonte di interessi legittimi e che, proprio in virtù di questo, essi rientrino nella competenza non del giudice sportivo, bensì del giudice amministrativo.

2) La giustizia di tipo disciplinare concerne, invece, tutte quelle controversie derivanti

⁷² Cass., Sez. Un., 26 ottobre 1989, n. 4399, in Foro it., 1990, I, p. 899.

⁷³ G. NICOLELLA, op. cit.

dalla violazione, da parte degli associati, di norme e precetti contenuti negli statuti e nei regolamenti federali: si fa riferimento alle controversie che prendono origine dall'applicazione di sanzioni a carico di chi viola le regole del gioco. Scopo del procedimento disciplinare è quello di reprimere eventuali comportamenti illeciti, tutelando, in questo modo, l'ordinamento giuridico sportivo. Le norme delle varie Federazioni prevedono le singole fattispecie di illecito disciplinare, tra le quali è possibile menzionare il doppio tesseramento, l'inosservanza del principio di lealtà e correttezza o la frode sportiva che rappresenta, senza dubbio, la forma più grave di illecito disciplinare. Essa, infatti, consiste nel compimento di atti diretti ad alterare lo svolgimento o il risultato di una gara o, comunque, ad assicurare ad altri un vantaggio in classifica⁷⁴. Mettendo da parte le peculiarità dei procedimenti disciplinari previsti da ogni Federazione, è importante puntualizzare come la giurisprudenza si sia dimostrata costante nel reputare le controversie disciplinari "rilevanti" per la giurisdizione statale nelle ipotesi in cui le corrispondenti sanzioni determinino una sensibile modificazione dello status soggettivo di affiliato o tesserato alla Federazione sportiva, e quindi pregiudicando, in tal modo, la possibilità di svolgere attività sportiva agonistica. Secondo il punto di vista di Verde e Sanino, che ci sentiamo di poter condividere eccetto che per una certa tendenza a rinvenire contraddizioni nell'applicazione concreta del criterio, ci si riferisce a quei casi che, per l'entità della sanzione disciplinare applicata, presentano una scissione sensibile del rapporto che lega l'atleta alla Federazione sportiva⁷⁵. In queste situazioni sembra quindi potersi (e doversi) affermare la giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto la situazione giuridica soggettiva in capo allo sportivo appare presentare i caratteri propri dell'interesse legittimo.

3) Terza forma di giustizia da esaminare è la giustizia di tipo economico che, come si può evincere dallo stesso nome, attiene alle controversie di natura economica insorgenti tra i

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ M. SANINO, F. VERDE, op. cit., p. 437.

soggetti dell'ordinamento sportivo e, più precisamente, tra soggetti di pari ordine quali, a titolo esemplificativo, due società o, tutt'al più, una società ed un atleta. Si è soliti quindi pensare, con riferimento al procedimento economico, che la Federazione rivesta una posizione terza, neutrale, poiché essa non è titolare di interessi personali, dei quali sono invece portatrici le parti in causa. Tutte le controversie economiche possono esser risolte, innanzitutto, per mezzo di collegi arbitrali costituiti "ad hoc" per la risoluzione della singola questione patrimoniale; ciò avviene quando le parti hanno pattuito di devolvere la risoluzione della controversia a tali giudici attraverso una clausola compromissoria (avremo modo di approfondire meglio il tema nel paragrafo successivo). Altra modalità di risoluzione delle controversie è rappresentata dal ricorso a organi federali precostituiti; tra questi ultimi organi, per i quali vigono i principi ispiratori del diritto processuale civile, rientrano, ad esempio, la Commissione Tesseramenti e la Commissione Vertenze Economiche della F.I.G.C. La prima si occupa di "tutte le controversie inerenti ai tesseramenti, ai trasferimenti e agli svincoli dei calciatori"⁷⁶. La seconda commissione, invece, risolve le controversie tra società di natura economica, le controversie concernenti il premio di addestramento e formazione tecnica o il premio alla carriera, e ancora quelle relative a rimborsi, indennità e premi per calciatori dei campionati nazionali⁷⁷.

4) Infine, si suole parlare di una giustizia di tipo amministrativo, ma solo in senso residuale e, comunque, atecnico⁷⁸. Con il termine "giustizia amministrativa", nel diritto sportivo, si indicano quei casi, seppur rari, nei quali è previsto un rimedio impugnatorio interno contro le deliberazioni di un organo federale (dinanzi ad un'articolazione organizzativa di rango superiore). E' stato Luiso il primo ad approfondire questa categoria della giustizia sportiva, il cui nome deriva dal fatto che tali procedimenti risultano funzionalmente assimilabili ai

⁷⁶ Art. 47, Codice di giustizia sportiva.

⁷⁷ Art. 50, Codice di giustizia sportiva.

⁷⁸ A. DE SILVESTRI, *La giustizia sportiva nell'ordinamento federale*, in *Riv. dir. sport.*, 1981, pp. 23 ss.

ricorsi gerarchici previsti all'interno delle amministrazioni pubbliche⁷⁹. Oggi, all'interno della giustizia sportiva di tipo amministrativo, rientrano altresì tutte quelle pretese giuridiche che non appaiono riconducibili alle categorie precedentemente oggetto di discussione: il richiamo è ai provvedimenti adottati dal C.O.N.I. e dalle Federazioni sportive nell'esercizio dei loro poteri organizzativi. Trattandosi, in sostanza, di atti amministrativi, le relative controversie sono state generalmente riconosciute come rilevanti per l'ordinamento statale, in quanto, volendo citare a titolo esemplificativo dei casi paradigmatici, la mancata ammissione, o l'espulsione, dall'ordinamento sportivo o da un determinato campionato comportano conseguenze, anche economiche, di notevole entità. La VI sezione del Consiglio di Stato all'interno di una sentenza del 1995⁸⁰, passata alla storia nella giurisprudenza sportiva, ha sancito che la clausola compromissoria che impone alle società di accettare l'efficacia delle decisioni e dei provvedimenti adottati nei loro confronti dagli organi di giustizia sportiva competenti possa operare liberamente solo nell'ambito strettamente tecnico – giuridico o, comunque, in quello dei diritti disponibili; essa, all'opposto, non può dispiegare senza limiti i suoi effetti nel campo degli interessi legittimi, i quali sono insuscettibili di formare oggetto di una rinuncia preventiva e generale alla tutela giurisdizionale. Stando al supremo organo amministrativo, quindi, allorché una Federazione si pronunciasse nel senso di non ammettere una società sportiva al corrispettivo campionato nazionale (ovvero di revocarne l'ammissione), essa esercita un potere di natura pubblicistica del quale viene investita dal C.O.N.I., con conseguente "*potestas iudicandi*" in capo al giudice amministrativo. La posizione della società sportiva, in altre parole, viene ad identificarsi con il c.d. interesse legittimo, del quale sentiamo il dovere, a questo punto, di fornire una definizione, al fine di evitare che ai meno esperti in materia possa rimanere oscuro il significato di tutto ciò che si dirà d'ora in

⁷⁹ F. P. LUISO, op. cit., pp. 36 ss.

⁸⁰ Cons. Stato, VI, 30 settembre 1995, n. 1050, in *Foro. it.*, 1996, III, p. 275.

avanti. Proprio per questo motivo, piuttosto che rintracciare nei vecchi, ma sempre utili, volumi di diritto amministrativo una definizione che risulti soddisfacente, crediamo sia più opportuno assumere come “stella polare” le parole utilizzate dalla giurisprudenza, specificamente dalle Sezioni Unite della Cassazione, nella famosa sentenza n. 500/99⁸¹ con la quale è stata riconosciuta la risarcibilità degli interessi legittimi⁸², e secondo cui: *“l’interesse legittimo è quella posizione di vantaggio riservata ad un soggetto in relazione ad un bene della vita oggetto di provvedimento amministrativo e consistente nell’attribuzione a tale soggetto di poteri idonei ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione dell’interesse al bene”*.

Dalla definizione fornita si coglie immediatamente il fatto che l’interesse legittimo viene a rilevare nel momento in cui l’interesse del privato a ottenere o a conservare un bene della vita entra in contatto con il potere amministrativo, vale a dire con la potestà della Pubblica Amministrazione di soddisfare l’interesse (con poteri ampliativi della sfera giuridica del soggetto richiedente) o di sacrificarlo (attraverso l’utilizzo di poteri ablatori)⁸³. Spiegato cosa debba intendersi per “interesse legittimo”, seppur inevitabilmente in maniera sommaria data l’ampiezza del dibattito sviluppatosi in materia (basti pensare che sono almeno quattro le diverse teorie elaborate negli anni), abbiamo già avuto modo di vedere come l’interesse legittimo entri in gioco nella giustizia sportiva, ma tutto risulterà più limpido con il prosieguo della trattazione. Tornando alle categorie della giustizia sportiva, ad una prima analisi affiora spontaneamente la convinzione che l’attività di giustizia sportiva di tipo tecnico, pur tenendo conto dell’opinione di chi la pensa diversamente, non

⁸¹ Cass., Sez. Un., 22 luglio 1999, n. 500, *in Foro it.*, 1999, I, p. 3202.

⁸² Per ragioni di chiarezza occorre sottolineare come la lesione dell’interesse legittimo sia stata ritenuta condizione necessaria, ma non sufficiente, per accedere alla tutela risarcitoria ex art. 2043 c.c., poiché è necessario altresì che risulti lesa, per effetto dell’attività illegittima della Pubblica Amministrazione, l’interesse al bene della vita al quale l’interesse legittimo si collega e che il detto interesse risulti poi meritevole di tutela alla luce dell’ordinamento positivo.

⁸³ G. NAPOLITANO, *Manuale di diritto amministrativo (aggiornato alla Legge Finanziaria per il 2008)*, Matelica, Halley Editrice, 2008, pp. 73 – 74.

sia causa di “interferenze” con l’ordinamento statale, vista la sostanziale indifferenza di quest’ultimo rispetto alle controversie connesse all’organizzazione delle gare e alla regolarità delle stesse. A determinare l’insorgere di ipotesi di conflitto tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento generale, semmai, sono le altre tre categorie della giustizia sportiva: quella disciplinare, quella economica e quella amministrativa.

Queste forme di giustizia, invero, coinvolgono situazioni giuridiche soggettive che sono fatte oggetto di tutela dall’art. 24, comma 1 della nostra Carta Costituzionale, in base al quale: “*Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi*”.

Per questa ragione ci si trova molto spesso in presenza di diritti soggettivi e interessi legittimi che, anche se inerenti alla qualità di tesserato a una determinata Federazione sportiva, devono, al contempo, essere tutelati dall’ordinamento statale, in conseguenza del fatto che ogni soggetto dell’ordinamento sportivo è, prima di tutto, cittadino dello Stato⁸⁴.

In virtù di tali presupposti non appare corretto precludere aprioristicamente la possibilità di intervento dell’autorità giudiziaria dello Stato allo scopo di valutare l’opportunità e la legittimità delle decisioni adottate dagli organi di giustizia sportiva⁸⁵; in buona sostanza non è giusto affermare, senza alcuna cognizione di causa, che al giudice ordinario (laddove a essere coinvolti siano diritti soggettivi) o al giudice amministrativo (nell’ipotesi invece in cui si tratti di interessi legittimi) non possa essere riconosciuta alcuna facoltà di cognizione delle controversie sportive, e ciò solo sulla base di un deduttivo riscontro di irrilevanza delle stesse ai fini della tutela dell’ordinamento statale e dei suoi principi. Andando oltre le barriere di una sbrigativa riflessione di primo impatto, poi, non ci si può esimere dal constatare come anche le questioni di tipo tecnico, generalmente ritenute irrilevanti dinanzi alla giurisdizione statale, diano vita a una combinazione, spesso

⁸⁴ P. D’ONOFRIO, op. cit., p. 168.

⁸⁵ Indicazioni in questo senso ci vengono anche da M. SANINO, F. VERDE, op. cit., pp. 438 – 439, i quali si occupano soprattutto del procedimento disciplinare e della necessità di salvaguardare la congruità della sanzione inflitta dalle autorità sportive.

variegata, tra una controversia ed un'altra⁸⁶; anche la mera omologazione di un risultato sportivo, difatti, può avere risvolti personali, sociali ed economici che vanno al di là dei confini del mondo sportivo. E' a questa situazione di sostanziale incertezza che il legislatore ha cercato di porre rimedio mediante l'ormai a noi nota riforma del 2003, oggetto di studio del capitolo successivo.

⁸⁶ Idem, p. 37.

3.3. Vincolo sportivo, clausola compromissoria e arbitrato.

Il sistema della giustizia sportiva è stato fino ad adesso caratterizzato dal c.d. “vincolo sportivo” o “vincolo di giustizia sportiva”, di cui si fa carico ciascun soggetto dell’ordinamento sportivo dal momento del tesseramento alla società sportiva e della susseguente affiliazione alla Federazione di appartenenza. Con il termine “vincolo sportivo” viene comunemente indicata quella particolare disposizione, reperibile negli statuti e nella parte generale dei regolamenti di ogni federazione (seppur poi dotata di connotazioni differenti di caso in caso), che pone in capo ai soggetti predetti due obblighi di primaria importanza.

Il primo, se vogliamo quello meno rilevante all’interno di una scala di valori che contrapponga esclusivamente i due obblighi menzionati, consiste nel dovere di accettare e rispettare tanto le norme federali, quanto l’efficacia dei provvedimenti adottati dagli organi della medesima Federazione nello svolgimento dell’attività federale. Chi decide coscientemente, con piena volontà, di entrare a far parte di una determinata organizzazione sportiva e, conseguentemente, di affiliarsi a una Federazione, assume l’obbligo di rispettarne le norme e di accettarne le decisioni.

Sicuramente più importante è il secondo obbligo posto in essere dal vincolo sportivo, ossia l’obbligo, avente natura contrattualistica, di devolvere agli organi di giustizia sportiva qualsiasi lite insorga con tutti gli affiliati o tesserati. L’obbligo in questione, dunque, indipendentemente da quale sia in concreto la Federazione di appartenenza, comporta la preclusione per i soggetti tesserati di ricorrere, ai fini della risoluzione di una certa controversia, ad autorità diverse da quelle previste dall’ordinamento sportivo, pena l’irrogazione di sanzioni che si spingono fino all’esclusione dall’organizzazione. Per poter

comprendere meglio la portata del vincolo sportivo, tuttavia, crediamo che sia necessario addurre degli esempi concreti di come esso si atteggi negli statuti delle Federazioni sportive; la scelta, a tal proposito, potrebbe ricadere sugli sport più svariati, dalla pallacanestro alla pallavolo, dal pattinaggio alla scherma. In ragione, però, di un nostro particolare interesse per la disciplina e della sua innegabile qualificazione come “sport nazionale” (a testimonianza di ciò si pensi alla pluralità di interessi coinvolti, economici e non, e alle numerose pronunce giurisprudenziali intervenute per dirimere le relative controversie) il nostro sguardo volge, quasi naturalmente, al mondo calcistico e, in un secondo momento, alla configurazione del vincolo di giustizia sportiva all’interno dello statuto della Federazione Italiana Giuoco Calcio.

L’Assemblea Straordinaria della F.I.G.C., dopo varie stesure, ha approvato il testo del nuovo statuto federale il 22 gennaio del 2007, a soli tre anni di distanza dall’approvazione della previgente carta fondamentale, apportando sostanziali modifiche funzionali ed organizzative. Il sistema normativo delle garanzie, nel quale rientra anche il vincolo sportivo oggetto del nostro studio, è sicuramente quello che ha subito i mutamenti più radicali in ossequio ai principi di trasparenza, imparzialità e ragionevolezza, propri della funzione amministrativa che la Federazione svolge in questo ambito. Nello specifico è l’art. 30 dello statuto (il vecchio art. 27), derubricato “*Efficacia dei provvedimenti federali e clausola compromissoria*” a definire nella realtà calcistica il vincolo sportivo ed i suoi effetti. Si riporta qui di seguito il testo dei primi quattro commi della disposizione, ritenuti da noi indispensabili per esplicitare quanto già genericamente rilevato sul vincolo sportivo, nella speranza di render più accessibile la nozione esaminata.

1. *I tesserati, le società affiliate e tutti i soggetti, organismi e loro componenti, che svolgono attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevanti per l’ordinamento federale, hanno l’obbligo di osservare il presente Statuto e*

ogni altra norma federale.

2. I soggetti di cui al comma precedente, in ragione della loro appartenenza all'ordinamento settoriale sportivo o dei vincoli assunti con la costituzione del rapporto associativo, accettano la piena e definitiva efficacia di qualsiasi provvedimento adottato dalla F.I.G.C., dai suoi organi o soggetti delegati, nelle materie comunque riconducibili allo svolgimento dell'attività federale nonché nelle relative vertenze di carattere tecnico, disciplinare ed economico⁸⁷.

3. Le controversie tra i soggetti di cui al comma 1 o tra gli stessi e la F.I.G.C., per le quali non siano previsti o siano esauriti i gradi interni di giustizia federale, sono devolute, su istanza della parte interessata, unicamente alla cognizione arbitrale della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport presso il C.O.N.I.⁸⁸, secondo quanto disposto dai relativi regolamenti e dalle norme federali, e sono risolte in via definitiva da un lodo arbitrale pronunciato secondo diritto da un organo arbitrale nominato ai sensi dei regolamenti della Camera. Il tentativo di conciliazione prescritto dall'art. 12 dello Statuto del C.O.N.I. viene espletato unicamente nell'ambito del procedimento arbitrale non oltre la prima udienza di trattazione da parte dell'organo arbitrale nominato ai sensi dei regolamenti della Camera. Non sono soggette ad arbitrato le controversie decise con lodo arbitrale in applicazione delle clausole compromissorie previste dagli accordi collettivi o di categoria o da regolamenti federali, le controversie decise in primo grado dalla Commissione vertenze economiche, le controversie decise in via definitiva dagli Organi della giustizia sportiva federale relative ad omologazioni di risultati sportivi o che

⁸⁷ Il vecchio art. 27, comma 2, dello statuto F.I.G.C. del 2004, in maniera essenzialmente analoga, parlava di "piena e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti generali e di tutte le decisioni particolari nelle materie comunque attinenti all'attività sportiva e nelle relative vertenze di carattere tecnico, disciplinare ed economico".

⁸⁸ Oggi non ha più senso parlare di Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport; infatti l'articolo 12 ter dello Statuto del C.O.N.I., come modificato in data 26 febbraio 2008 e approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 aprile 2008, ha istituito il nuovo "Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport" (T.N.A.S), cui sono state attribuite tutte le funzioni proprie della Camera di Conciliazione e Arbitrato soppressa.

abbiano dato luogo a sanzioni soltanto pecuniarie di importo inferiore a 50.000 Euro, ovvero a sanzioni comportanti: a) la squalifica o inibizione di tesserati, anche se in aggiunta a sanzioni pecuniarie, inferiore a 20 giornate di gara o 120 giorni; b) la perdita della gara; c) l'obbligo di disputare una o più gare a porte chiuse; d) la squalifica del campo.

4. Fatto salvo il diritto ad agire innanzi ai competenti organi giurisdizionali dello Stato per la nullità dei lodi arbitrali di cui al comma precedente, il Consiglio Federale, per gravi ragioni di opportunità, può autorizzare il ricorso alla giurisdizione statale in deroga al vincolo di giustizia. Ogni comportamento contrastante con gli obblighi di cui al presente articolo, ovvero comunque volto a eludere il vincolo di giustizia comporta l'irrogazione delle sanzioni disciplinari stabilite dalle norme federali ⁸⁹.

Essendo lungi da noi, almeno per il momento, l'intenzione di addentrarci nelle dinamiche e nelle procedure tecniche delle singole Federazioni sportive, si è voluto semplicemente prendere atto con un esempio pratico di quanto precedentemente detto, e cioè del fatto che nell'ambito della Federazione calcistica italiana, al pari delle altre Federazioni sportive riconosciute dal C.O.N.I., i soggetti, una volta affiliati o tesserati, hanno l'obbligo di accettare la piena efficacia dei provvedimenti federali. Non solo: essi sono altresì obbligati ad adire gli organi della giustizia "domestica", sussistendo un divieto di ricorrere agli organi giurisdizionali dello Stato, se non dopo aver ottenuto l'autorizzazione da parte della propria Federazione. Per amor di precisione bisogna chiarire che la disciplina non è identica per tutte le Federazioni: in alcuni casi, infatti, il vincolo sportivo è limitato esclusivamente alle controversie di carattere tecnico e disciplinare; in altri casi, invece,

⁸⁹ Art. 30 statuto F.I.G.C., approvato il 22 gennaio 2007 dall'Assemblea Straordinaria della Federazione Italiana Giuoco Calcio. Il testo dello statuto è rinvenibile sul sito web ufficiale della Federazione [consultato: 10 marzo 2011], per l'analisi degli artt. 30 – 38 si rinvia nello specifico a: [http://www.figc.it/Assets/contentresources_2/ContenutoGenerico/33.\\$plit/C_2_ContenutoGenerico_3827_1stSezioni_numSezione0_1stCapitoli_numCapitolo3_upfFileUpload_it.pdf](http://www.figc.it/Assets/contentresources_2/ContenutoGenerico/33.$plit/C_2_ContenutoGenerico_3827_1stSezioni_numSezione0_1stCapitoli_numCapitolo3_upfFileUpload_it.pdf).

esso presenta un campo di applicazione più ampio. E' perciò indispensabile avere sempre in mente la distinzione tra le varie categorie della giustizia sportiva.

La riflessione appena avanzata costituisce un'occasione imperdibile per approfondire uno dei temi maggiormente discussi in dottrina e, ancor oggi, privo di una soluzione definitiva: si allude ai controversi rapporti tra vincolo di giustizia sportiva e clausola compromissoria. Premesso nelle pagine precedenti cosa debba intendersi, in generale, con l'espressione "clausola compromissoria", è fondamentale, a questo punto, rettificare la tendenza tuttora dilagante nella prassi, a identificare e, quasi automaticamente, a confondere le due figure. La distinzione è invece chiara ed emerge attraverso lo sviluppo di due considerazioni differenti: in primo luogo, allorché si afferma che i soggetti tesserati sono vincolati dalla clausola compromissoria", è necessario chiarire che tale clausola, di regola, appare pertinente alle sole controversie di carattere economico che, in base a quanto previsto da alcuni statuti, devono essere obbligatoriamente devolute a collegi arbitrali. Nella pratica quotidiana, invece, il termine è stato spesso riferito alla posizione complessiva del singolo atleta nei confronti della propria Federazione, ricomprendendo, quindi, anche la preclusione a questo imposta di rivolgersi al giudice statale per vicende attinenti a questioni di natura diversa da quella economica⁹⁰. Concepite in questo modo, tali clausole divengono, allora, uno strumento attraverso il quale un soggetto dell'ordinamento sportivo accetta di comporre contrasti insorti con altri soggetti della medesima Federazione senza richiedere l'intervento dell'autorità giurisdizionale dello Stato.

In altre parole, come attentamente notato da Dalla Mora⁹¹, i termini "vincolo sportivo" e "clausola compromissoria" vengono utilizzati in maniera quasi completamente speculare,

⁹⁰ Si veda a proposito M. SANINO, F. VERDE, op. cit., p. 441.

⁹¹ S. DALLA MORA, *L'arbitrato tra ordinamento sportivo e ordinamento generale, alla luce del vincolo di giustizia e della clausola compromissoria*, 2007, n. 2, pp. 4 – 5. L'articolo è disponibile in: *Giustiziasportiva.it: la rivista giuridica* [consultato: 11 marzo 2011]
<http://www.giustiziasportiva.it/modules.php?name=Sommario&file=p8>.

intendendo cioè, sia con l'una che con l'altra espressione, tanto la preclusione per il soggetto tesserato di rivolgersi al giudice statale (ordinario o amministrativo che sia, a seconda della situazione giuridica soggettiva in gioco) quanto l'impegno a sottomettere alle regolamentate procedure arbitrali le liti e i conflitti intervenuti nell'ambito sportivo con altri associati.

La confusione, di cui sopra, non si limita ad "avvolgere" i non addetti in materia o quella parte della dottrina meno attenta, ma investe le stesse Federazioni sportive ed i loro organi. Si pensi, giusto per avere un'idea concreta, all'impropria prassi della F.I.G.C. di far sottoscrivere al legale rappresentante e ai dirigenti con cariche federali di una società, al momento dell'iscrizione di quest'ultima al campionato di appartenenza, un documento, denominato per l'appunto "Clausola compromissoria", il quale riproduce quella parte dello statuto federale concernente l'impegno ad accettare la piena efficacia delle decisioni adottate dagli organi federali nelle vertenze di carattere tecnico, disciplinare ed economico. Un impegno che assume i connotati di vero e proprio "vincolo sportivo" viene quindi spacciato dalla Federazione per "clausola compromissoria"!

Lampante, in definitiva, è l'assenza di chiarezza sul tema e l'esigenza di una riorganizzazione strutturale del sistema che parta dalla definizione, dalla comprensione comune, e non di pochi, di quei concetti di base senza i quali ogni discorso tecnico, pur apparentemente pregnante, risulta poi privo di qualunque significato. Senza alcuna pretesa di assurgerci a paladini dell'ordinamento sportivo e nella consapevolezza degli sforzi compiuti negli ultimi anni per sgombrare il campo da equivoci semantici, non possiamo tuttavia astenerci dal fare il punto della situazione; in caso contrario la riflessione portata avanti finora non incontrerebbe alcuna via d'uscita, rimanendo intrappolata nel vicolo cieco dell'ovvietà e della consuetudine. Quando si parla di "vincolo di giustizia sportiva" e di "clausola compromissoria", si allude, in ultima istanza, a due doveri distinti tra loro: più

nel dettaglio, il primo può essere identificato con l'obbligo per gli associati di non devolvere ai giudici dello Stato la cognizione delle controversie originate dall'attività sportiva; il secondo, invece, dev'essere concepito come l'obbligo, conseguenziale rispetto al primo, di sottomettere a collegi arbitrali le possibili controversie tra associati originatesi nell'ambito dell'attività sportiva⁹². Negli statuti e nei regolamenti delle diverse Federazioni sportive è possibile rinvenire sia un vincolo di giustizia, che vieta ai tesserati e agli affiliati di ricorrere agli organi giurisdizionali dello Stato, che delle clausole compromissorie che obbligano i medesimi soggetti a deferire la risoluzione delle controversie, non devolute agli organi federali, a un collegio arbitrale. Diverso, dunque, è anche l'ambito oggettivo di applicazione, il quale per il vincolo sportivo riguarda tutte le controversie derivanti dall'attività sportiva, mentre per la clausola compromissoria concerne solo alcuni tipi di controversie, sottoponibili, come detto, a un procedimento arbitrale in conformità a quanto previsto dal nostro codice di procedura civile. E' in particolare l'art. 806 c.p.c. a sancire che *“Le parti possono far decidere ad arbitri le controversie tra di loro insorte”*, soddisfacendo in tal modo l'esigenza di una maggiore speditezza del giudizio e riconoscendo in capo alle parti, o agli arbitri stessi, la facoltà di stabilire le norme del procedimento sviluppato ai fini della risoluzione del contenzioso. Sulla base dei predetti argomenti è stato osservato che la clausola compromissoria, a ragion del vero, non va pensata come eccezione alla giurisdizione dello Stato (e pertanto non pone problemi di giurisdizione), quanto invece come forma di giustizia che si realizza per volontà dei soggetti privati, i quali si avvalgono degli strumenti predisposti in materia dal nostro ordinamento. Nel predisporre un articolato sistema interno per la risoluzione delle dispute

⁹² Idem, p. 5. L'autore, richiamando C. PUNZI, *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1987, p. 239, afferma la facilità di cogliere che l'ambito soggettivo delle varie clausole compromissorie non è mai esteso alle Federazioni, con la conseguenza che mai vengono devolute alla cognizione di arbitri le controversie tra le stesse e i loro affiliati e tesserati, ma solo quelle che insorgono fra questi ultimi.

tra soggetti inquadrati nella medesima Federazione, non si contempla, in relazione ad esse, alcuna deroga alle norme statali in merito alla giurisdizione del giudice ordinario, né sotto il profilo dell'istituzione di una giurisdizione speciale, né sotto quello dell'introduzione di un sistema di ricorsi amministrativi, pregiudiziale all'azione giudiziaria⁹³. Potendo tali profili essere disciplinati soltanto per legge, le controversie menzionate possono eventualmente introdurre solo una questione di competenza, ove, mediante le indicate disposizioni, si voglia ritenere rimesse le stesse a un giudizio arbitrale (in questo senso si son espresse numerose pronunce della Cassazione). L'intera questione relativa alla competenza è stata fin dall'inizio incentrata sul problema della natura dell'arbitrato sportivo, oscillandosi tra la tesi di un arbitrato rituale e quella di un arbitrato libero (irrituale). Non volendo addentrarci più di tanto nel problema che esula un po' dal fine ultimo di questo lavoro, basti sapere che l'elemento di differenziazione tra le due figure è dato dalla circostanza che, nell'arbitrato rituale, le parti decidono di conferire al lodo arbitrale l'efficacia di sentenza, quell'efficacia esecutiva prevista dall'art. 825, comma 3, c.p.c che rende il lodo un titolo per l'esecuzione forzata. La dottrina sembra ormai propendere per la natura irrituale dell'arbitrato in maniera sportiva anche in assenza di un'espressa e comune volontà delle parti di conferire al lodo gli effetti citati; la giurisprudenza stessa ha optato più volte per questa interpretazione, così come anche il legislatore che, nella legge n. 91/1981, ha sancito l'irritualità dell'arbitrato instaurato in tema di rapporto di lavoro tra società e soggetti tesserati⁹⁴. E' stato infine il C.O.N.I., deliberando nel 2003 i "Principi di giustizia sportiva", a esplicitare, nell'art. 6, che *"con la loro richiesta di associazione o di tesseramento gli interessati accettano le clausole per*

⁹³ Interessantissimo a proposito è il contributo fornito da P. MORO, *Critica del vincolo di giustizia sportiva*, 2005, n. 1, pp. 3 – 27. . L'articolo è disponibile in: *Giustiziasportiva.it: la rivista giuridica* [consultato: 11 marzo 2011]

http://www.giustiziasportiva.it/modules.php?name=Downloads&d_op=viewdownload&cid=15.

⁹⁴ M. SANINO, F. VERDE, op. cit., p. 449.

arbitrato libero o irrituale, ossia tale da concludersi con decisione cui non può darsi esecuzione ai sensi dell'articolo 825 del codice di procedura civile, inserite negli statuti o nei regolamenti"⁹⁵. La giurisprudenza sportiva ha poi voluto fortemente chiarire, all'interno di numerose sentenze intervenute tra gli anni '80 e gli anni '90, come la clausola compromissoria possa produrre i suoi effetti solo in attinenza alle controversie concernenti diritti soggettivi (*rectius* diritti soggettivi disponibili)⁹⁶, escludendosi invece la sua operatività e, coerentemente, la compromettibilità in arbitri, delle controversie inerenti a interessi legittimi.

Volendo tirare le somme del discorso sviluppato, il vincolo di giustizia sportiva rappresenta sostanzialmente una barriera che si frappone tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale ed opera tanto nell'ambito prettamente tecnico – sportivo, come visto irrilevante per l'ordinamento generale, quanto in quello dei diritti disponibili, impedendo di devolvere le relative controversie all'autorità giurisdizionale dello Stato. Come precisato in sede giurisprudenziale, il vincolo, al contrario, non trova applicazione in relazione ai diritti indisponibili ma soprattutto, per quanto strettamente attiene al nostro oggetto d'indagine, agli interessi legittimi; si ritiene, infatti, che, in tutte quelle ipotesi nelle quali risulta indispensabile la tutela giurisdizionale statale prevista dagli artt. 24 e 113 Cost., il vincolo di giustizia sportiva non possa spiegare la sua efficacia "vincolante". In particolare, tenuto conto del fatto che gli interessi legittimi risultano intrinsecamente collegati a interessi pubblici irrinunciabili ed in base a quanto sancito dall' art. 113 Cost., secondo cui *"Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione"*

⁹⁵ La disposizione è stata integralmente trasfusa all'interno dell'art. 7, comma 2, dei nuovi *"Principi di giustizia sportiva"* approvati dal Consiglio Nazionale C.O.N.I., deliberazione n. 1412 del 19 maggio 2010.

⁹⁶ Sufficiente ai fini del nostro lavoro è l'identificazione dei diritti disponibili con quei diritti in relazione ai quali il soggetto può liberamente disporre, nel senso che può alienarli, sfruttarli liberamente o addirittura rinunciarvi. Generalmente nei diritti disponibili vengono fatti rientrare i diritti di credito a contenuto patrimoniale, autonomamente gestibili dal titolare.

ordinaria o amministrativa”⁹⁷, si è affermato il principio in virtù del quale gli interessi legittimi non possono essere oggetto di una rinunzia preventiva, generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale statale.

L’enorme complessità delle questioni affrontate in queste pagine ha in più occasioni condotto ad aspri scontri tra organi di giustizia sportiva e organi di giustizia ordinaria, sfociando in ultima analisi nel contrasto, verificatosi nell’estate del 2003, tra la F.I.G.C. e alcune società calcistiche che avevano presentato diversi ricorsi ai Tribunali Amministrativi Regionali, rivendicando il proprio diritto a partecipare al successivo campionato di calcio. Quest’ennesima situazione di conflitto ha costituito, per così dire, la goccia che ha fatto traboccare il vaso, spingendo il Governo ad emanare il più volte citato D.L. n. 220/2003, poi convertito nella legge n. 280/2003, al fine di regolamentare, una volta per tutte (almeno nelle intenzioni del legislatore), i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale.

Scopo precipuo della legge in esame è stato quello di disciplinare i delicati aspetti della ripartizione di competenza tra le due realtà ordinamentali: in sostanza la legge n. 280/2003 ha operato una codificazione dei principi generali già sanciti dalla dottrina e dalla giurisprudenza negli anni precedenti in materia di rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, riconoscendo l’autonomia del primo rispetto al secondo ma, ad un tempo, delimitando i limiti di suddetta autonomia. Guardando le cose da una diversa prospettiva, si può affermare che il “decreto salva – calcio”, pur nell’estrema contingenza della sua genesi, ha cercato di individuare sia le questioni concretamente rilevanti per l’ordinamento statale sia il giudice competente a conoscere le stesse. Come anticipato, tuttavia, numerose sono state le critiche mosse al provvedimento in esame, prima tra tutte quella tesa a evidenziare la volontà del legislatore di “tamponare” una situazione di crisi

⁹⁷ Art. 113, comma 1, Cost.

senza affrontare realmente i profili problematici della materia e senza ascoltare le istanze di riforma del settore; emblematici, in quest'orizzonte, appaiono i pensieri e le parole di alcuni deputati che, nell'ambito degli atti parlamentari del 2003, non esitarono a definire la riforma legislativa come "l'ennesima occasione persa per discutere di sport". Non resta, dunque, che studiare tale legge, comprenderne il significato, individuare gli elementi di novità introdotti e, solo al termine, muovere eventuali critiche, purché sorrette da solide argomentazioni o da comprovati riscontri effettuali. L'ultimo "step" di questo lungo percorso sarà rappresentato da un'attenta analisi sull'utilizzo in sede giurisprudenziale della legge n. 280/2003, corroborata da casi pratici che testimonino come questo provvedimento legislativo sia stato interpretato negli anni successivi alla sua emanazione e quali siano state le conseguenze di questo ripensamento dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale. Molto spesso tra una lettura entusiastica e una visione drammatica di un medesimo fenomeno sembra doversi ricorrere al brocardo latino secondo il quale "*in medio stat virtus*"⁹⁸; possiamo anticipare che, dal nostro umile punto di vista, questa sembra essere la soluzione migliore anche nello sviluppo di una qualsiasi opinione sulla legge in questione.

⁹⁸ Pur consapevoli dell'ormai frequente utilizzo dell'espressione nel linguaggio di tutti i giorni, per rendere accessibile alla totalità dei lettori l'espressione utilizzata, ci si consenta una ricostruzione storica della sua nascita. Anche se già Aristotele nell'Etica Nicomachea ("*mésōn te kai áriston*": il mezzo è la cosa migliore) e poi Orazio nelle Satire ("*est modus in rebus*": c'è una misura nelle cose) avevano espresso un concetto simile, l'espressione risale ai filosofi scolastici medievali, come si evidenzia anche dal mutamento di significato di "*virtus*", termine latino originariamente corrispondente alla forma italiana "valore" e qui utilizzato come "virtù". Il significato di questo brocardo latino è che occorre evitare gli eccessi e cercare di trovare una via di mezzo nelle cose, perché la soluzione intermedia è la soluzione migliore.

4) La legge n. 280/2003 e i rapporti tra processo amministrativo e processo sportivo.

4.1. La rottura degli equilibri: il “caso Catania” del 2003.

Quando si parla di “caso Catania” si fa riferimento a quell’espressione giornalistica, venuta alla ribalta della cronaca nazionale e non solo, indicante le vicissitudini giudiziarie del Calcio Catania s.p.a. intercorse nell’estate del 2003.

Le ragioni dell’importanza e dello scalpore suscitati da questo caso risiedono nel fatto che esso, oltre ad essere stato oggetto di numerose pronunce da parte di giudici sportivi, amministrativi e civili, ha causato, come più volte anticipato, un intervento d’urgenza del Governo; intervento concretizzatosi nel D.L. n. 220/2003, successivamente convertito nella legge n. 280/2003, al fine di assicurare il regolare avvio dei campionati di calcio 2003/2004 (da qui il nome di “decreto salva – calcio”). Nelle intenzioni del legislatore, tuttavia, il decreto avrebbe dovuto svolgere una duplice funzione: scacciare la crisi contingente (e il conseguente rischio di uno stop dei campionati) e porre fine a una situazione di conflitti continui, ormai insostenibile, caratterizzata da molteplici rifiuti, da parte degli organi politici e amministrativi dello sport italiano, di eseguire le decisioni emanate dai giudici statali, come, ad esempio, nella vicenda, a dir poco clamorosa, dei giocatori cubani di pallavolo nel 2003⁹⁹.

⁹⁹ Cinque giocatori della nazionale cubana di pallavolo, fuggiti dal ritiro della propria nazionale ed ottenuto sia l’asilo politico in Italia, sia lo status internazionale di rifugiati per ragioni umanitarie, si erano visti rifiutare dalla Federazione Italiana la richiesta di tesseramento. Ricorsi in sede giurisdizionale avverso la discriminazione, avevano poi ottenuto un provvedimento dell’autorità giudiziaria italiana con il quale si ordinava alla FIPAV (Federazione Italiana Pallavolo) di eseguire il tesseramento richiesto dai giocatori senza

Una ricostruzione del “caso Catania” nei suoi motivi di fatto appare assolutamente necessaria tanto per comprendere ciò che si è detto, quanto per cercare di delineare, in un secondo momento, un quadro complessivo delle posizioni che il legislatore, la dottrina e la giurisprudenza hanno via via assunto in merito al problema dei rapporti fra giustizia statale e giustizia sportiva¹⁰⁰.

Il “caso Catania” prende inizio il 30 marzo del 2003, giorno in cui, durante l’incontro Siena – Cosenza, valevole per il campionato nazionale di calcio di Serie B, il giocatore Luigi Martinelli del Siena subiva un’ammonizione, per effetto della quale il giudice sportivo provvedeva poi alla squalifica per una giornata dello stesso giocatore. In data 5 aprile 2003, in ottemperanza alla squalifica comminata dal giudice sportivo, il Siena non schierava tra le sue file il Martinelli nella gara Siena – Napoli (del medesimo campionato); il giocatore, tuttavia, in data 6 aprile 2003, prendeva parte all’incontro Siena – Ternana, valevole per il campionato nazionale Primavera. Si giungeva quindi al 12 aprile 2003, data in cui il Martinelli partecipava alla gara Catania – Siena valevole per il campionato cadetto, nella piena convinzione da parte della società di appartenenza che la squalifica comminata al giocatore fosse stata già integralmente scontata, non essendo stato schierato lo stesso nel precedente incontro del campionato di serie B e risultando del tutto irrilevante il fatto che il Martinelli avesse giocato nella rappresentativa Primavera.

In data 18 aprile 2003 il Calcio Catania s.p.a presentava esposto alla Lega Nazionale Professionisti lamentando la violazione dell’art. 17, comma 13, del Codice di Giustizia Sportiva¹⁰¹, secondo cui *“La squalifica irrogata impedisce al tesserato di svolgere*

frapporre ulteriori ostacoli di sorta; nonostante ciò incontravano il diniego della federazione di eseguire il provvedimento giudiziario.

¹⁰⁰ Per evitare di distogliere successivamente lo sguardo del lettore dalla narrazione a causa di numerosi richiami bibliografici, si premette ora come fonti utili ai fini della ricostruzione della vicenda siano state G. VIDIRI, op. cit.; N. GIULIANI, op. cit.; F. CIPOLLA, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo. Il caso Catania*, in *La rivista di diritto ed economia dello sport*, bando 2005 – 2006 [consultato il 13 marzo 2011]

http://www.rdes.it/TESE_CIPOLLA.pdf

¹⁰¹ Il codice previgente è stato sostituito da un nuovo codice entrato in vigore l'1 luglio 2007.

qualsiasi attività sportiva in ogni ambito federale per il periodo della squalifica, intendendosi per tale, nelle squalifiche per una o più giornate di gare, le giornate in cui disputa gare ufficiali la squadra nella quale militava quando è avvenuta l'infrazione che ha determinato il provvedimento". La società etnea, infatti, come già premesso, sosteneva che l'impiego del Martinelli con la squadra Primavera aveva di fatto impedito che il giocatore scontasse il turno di squalifica irrogato dal giudice sportivo. L'esposto presentato veniva trasmesso alla Commissione Disciplinare, organo disciplinare di primo grado all'interno dell'organizzazione della F.I.G.C., la quale, in data 24 aprile 2003, rigettava la richiesta di vittoria a tavolino avanzata dal Calcio Catania s.p.a., sulla scorta dell'assoluta impossibilità di ampliare e di confondere il concetto di "squadra" con quello di "società sportiva di appartenenza" allo scopo di ricomprendere, in questo modo, anche la rappresentativa Primavera. In buona sostanza la Commissione Disciplinare riteneva che, pur avendo preso parte il Martinelli all'incontro disputato per il campionato nazionale Primavera, egli avesse regolarmente scontato il turno di squalifica comminatogli; era cioè da applicarsi esclusivamente l'art. 17, comma 3 del Codice di Giustizia Sportiva, in base al quale *"il calciatore colpito da squalifica per una o più giornate di gara deve scontare la sanzione nelle gare ufficiali della squadra nella quale militava quando è avvenuta l'infrazione che ha determinato il provvedimento"*.

La società etnea presentava quindi ricorso, avverso la decisione della Commissione Disciplinare, alla Commissione d'Appello Federale (CAF), organo competente, in base all'originaria definizione regolamentare, a giudicare in ultima istanza sulle impugnazioni avverso le decisioni della Commissione Tesseramenti, della Commissione Vertenze Economiche e della Commissione Disciplinare del Settore Tecnico nei casi previsti dal regolamento¹⁰². La CAF, con provvedimento adottato in data 28 aprile 2003, accoglieva il

¹⁰² L'organo era disciplinato dall'art. 31 dello statuto F.I.G.C. A partire dal 2007 la Commissione d'Appello

gravame, riformulando la decisione della Commissione Disciplinare ed infliggendo al Siena la sconfitta a tavolino con il risultato di 2-0. La ratio di tale decisione va rinvenuta in una lettura unitaria, da parte della Commissione d'Appello Federale, di quanto disposto dai commi 3 e 13 dell'art. 17 del Codice di Giustizia Sportiva.; una lettura alla luce della quale, in caso di squalifica, il divieto di giocare non è limitato alla partecipazione del calciatore alle gare della squadra per la quale militava quando è avvenuta l'infrazione che ha determinato il provvedimento, ma si estende altresì alla partecipazione a gare ufficiali di altre squadre della stessa società di appartenenza, nella giornata in cui deve essere scontata la squalifica comminata.

A questo punto, come detto, configurandosi la CAF come organo di ultima istanza del sistema di giustizia disciplinare predisposto dalla F.I.G.C., la vicenda appariva sostanzialmente chiusa con buona pace di tutti; mai opinione o pensiero, tuttavia, si rivelarono più lontani dalla verità. In data 10 maggio 2003, infatti, otto società militanti nel campionato nazionale di serie B ricorrevano alla Corte Federale della F.I.G.C. chiedendo, attraverso una diversa interpretazione degli articoli predetti, che fosse ripristinato il risultato acquisito sul campo nella gara Catania – Siena del 12 aprile. Il ricorso veniva presentato ai sensi dell'art. 32, comma 5, dello statuto della F.I.G.C., il quale riconosceva espressamente, in capo ad ogni soggetto tesserato o affiliato alla Federazione, il diritto di ricorrere alla Corte Federale al fine di tutelare i diritti fondamentali propri ed associativi non altrimenti tutelati nell'ambito dell'ordinamento federale (in questo caso quei diritti che

Federale si è unita con la Corte Federale, dando vita alla Corte di Giustizia Federale,. A norma dell'art. 34, comma 10, del nuovo statuto F.I.G.C. *"La Corte di giustizia federale è giudice di secondo grado sui ricorsi presentati avverso le decisioni dei Giudici sportivi nazionali e della Commissione disciplinare nazionale. Inoltre, la Corte di giustizia federale: a) giudica nei procedimenti per revisione e revocazione; b) su ricorso del Presidente federale, giudica sulle decisioni adottate dal Giudici sportivi nazionali o territoriali e dalle Commissioni disciplinari territoriali; c) su richiesta del Presidente federale, interpreta le norme statutarie e le altre norme federali, sempreché non si tratti di questioni all'esame degli Organi della giustizia sportiva o da essi già giudicate; d) su richiesta del Procuratore federale, giudica in ordine alla sussistenza dei requisiti di eleggibilità dei candidati alle cariche federali e alle incompatibilità dei dirigenti federali; e) esercita le altre competenze previste dalle norme federali"*.

si pretendevano lesi dalla decisione della Commissione d'Appello Federale e per i quali, secondo la Corte, veniva a difettare il rimedio generale dell'opposizione di terzo).

Pur essendone stata contestata dal Catania l'ammissibilità, perché ritenuti incompatibili con il principio di intangibilità del giudicato, i ricorsi in data 22 maggio 2003 venivano accolti dalla Corte Federale, la quale, non riconoscendo ai medesimi finalità impugnatorie, confermava il risultato acquisito sul campo. La Corte, nell'emettere tale decisione, richiamava prevalentemente il cosiddetto principio di separatezza delle varie competizioni svolte in ambito federale. Contro la decisione della Corte Federale, ad ogni modo, il Calcio Catania s.p.a. presentava al T.A.R. di Catania un'istanza cautelare di sospensione del provvedimento adottato dalla Corte, violando in questo modo il vincolo di giustizia previsto dall' art. 27 del vecchio statuto federale e facendo entrare in gioco, per la prima volta, la giustizia statale.

Il Tribunale Amministrativo Regionale adito affrontava, in primo luogo, la questione concernente l'eventuale sussistenza di situazioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela innanzi al giudice statale; a tal proposito, rinvenendo nella decisione della Corte Federale una violazione dell'art. 31 dello statuto F.I.G.C. (principio di intangibilità), volto a disciplinare i metodi di definizione delle controversie sportive, il T.A.R. evidenziava come la norma violata non esaurisse i suoi effetti all'interno della Federazione, poiché finalizzata alla tutela del corretto svolgimento delle gare. In altre parole, in base a quanto sostenuto dal T.A.R. di Catania, alla norma andava riconosciuta rilevanza pubblicistica e, di conseguenza, non poteva negarsi la giurisdizione del giudice statale o, per essere più precisi, del giudice amministrativo a tutela dell'interesse pubblico al regolare svolgimento delle competizioni sportive. Il Tribunale sottolineava altresì, con ordinanza 5 giugno 2003, n. 958¹⁰³, come l'ordinamento sportivo nazionale, pur dotato di ampia autonomia, dovesse

¹⁰³ Disponibile su www.giustizia-amministrativa.it [consultato: 13 marzo 2011].

essere considerato come “derivato” dall’ordinamento generale dello Stato; in virtù di questa considerazione, quindi, il vincolo di giustizia doveva essere ammesso con esclusivo riferimento alla sfera tecnico - sportiva o a quella dei diritti disponibili ma, comunque, non nell’ambito degli interessi legittimi, insuscettibili, come più volte chiarito, di formare oggetto di una rinuncia preventiva, generale ed illimitata nel tempo alla tutela giurisdizionale.

In sintesi il T.A.R. accoglieva l’istanza cautelare del Catania e sospendeva l’esecuzione del provvedimento emesso dalla Corte Federale, riassegnando alla squadra etnea i due punti persi e nel frattempo divenuti fondamentali per la classifica finale del campionato di serie B (grazie ai due punti in più ottenuti con la vittoria a tavolino nella partita contro il Siena, il Catania sarebbe stato salvo). L’ordinanza del T.A.R. veniva poi confermata, in sede d’appello, dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana che, in data 26 giugno 2003¹⁰⁴, affermava, nel caso di specie, la violazione di principi fondamentali sull’organizzazione e sul funzionamento della giustizia sportiva, dalla quale discendeva un pregiudizio alla realizzazione di interessi basilari dell’attività sportiva e, conseguentemente la lesione di posizioni soggettive di interesse legittimo (la cui tutela non può che essere demandata al giudice amministrativo).

Intanto, in ambito federale, iniziava a profilarsi l’idea di un campionato di serie B 2003/2004 a 21 squadre, vale a dire le 20 squadre ordinarie più il Catania, riammesso al campionato dalle ordinanze dei giudici amministrativi. Le altre tre società retrocesse (Cosenza, Genoa e Salernitana) non restavano, però, a guardare e presentavano tre ricorsi separati ai vari T.A.R. competenti, richiedendo nel dettaglio che venisse disposto il blocco delle retrocessioni, dal momento che le norme della F.I.G.C. non contemplavano la possibilità di un organico della serie B a 21 squadre e, pertanto, il medesimo organico

¹⁰⁴ Cons. Giust. Amm. Sic., 26 giugno 2003, n. 300 (ordinanza) in www.giustizia-amministrativa.it [consultato: 14 marzo 2011]

avrebbe dovuto rimanere a 20 squadre, oppure essere ampliato a 24. La situazione era ormai irrimediabilmente compromessa e il perenne ed irrisolto conflitto tra giustizia statale, da un lato, e giustizia sportiva, dall'altro, rischiava seriamente di pregiudicare il regolare e puntuale avvio dei campionati di calcio. Constatata la complessità del caso e la necessità di una risoluzione immediata dello stesso, il Governo decideva di intervenire con il D.L. n. 220/2003 recante *“disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”*. L'utilizzo di uno strumento eccezionale come il decreto legge, la cui adozione poggia sui presupposti indispensabili dell'urgenza e della necessità, veniva giustificato adducendo a sostegno il bisogno immediato di provvedere all'adozione di misure atte a razionalizzare il rapporto tra ordinamento sportivo e ordinamento statale. Tanto al C.O.N.I. quanto alla Federazione veniva riconosciuto il potere straordinario di adottare provvedimenti di carattere transitorio, anche in deroga alle vigenti disposizioni federali, che prevedevano un organico della serie B a 20 squadre e subordinavano l'efficacia di eventuali modifiche di tale organico all'effettivo decorso di due anni dal momento della loro introduzione.

Sulla scorta dei predetti poteri, il Consiglio Federale F.I.G.C. ampliava l'organico del campionato cadetto, stabilendo un nuovo format a 24 squadre e *“ripescando”*, per la stagione 2003/2004, tre delle quattro società retrocesse (Catania, Salernitana e Genoa; non il Cosenza radiato a seguito delle decisioni della Covisoc e della F.I.G.C.) più la Fiorentina per meriti sportivi. Il D.L. 220/2003 veniva poi convertito con modificazioni nella legge 17 ottobre 2003, n. 280 (composta da soli 4 articoli). Il *“caso Catania”* giungeva finalmente al suo termine.

4.2. L'autonomia dell'ordinamento sportivo e la giustizia sportiva tecnica esclusiva.

“La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale”¹⁰⁵.

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”¹⁰⁶.

Quelli che precedono sono i due commi che compongono il primo dei quattro articoli contenuti all'interno della legge n. 280/2003 e costituiscono necessariamente il punto di partenza per lo studio dei rapporti odierni tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, nonché tra le forme di tutela giurisdizionale contemplate nell'uno e nell'altro sistema. Partendo dal comma 1, la sua importanza giace nel riconoscimento, da parte della “Repubblica” (da intendersi come ordinamento giuridico statale) dell'ordinamento sportivo e della sua autonomia; in realtà, come abbiamo avuto modo di vedere in precedenza, la legge n. 280/2003 all'art. 1, comma 1, non fa altro che ribadire con forza un principio che, già prima dell'emanazione della medesima legge, aveva trovato spazio all'interno del nostro sistema giuridico. Il disposto di tale articolo, che sancisce la sussistenza di un ordinamento giuridico sportivo nazionale, appare, infatti, perfettamente coerente con il quadro già delineato dalla nostra Costituzione, più nello specifico dagli artt. 2 e 18, posti, rispettivamente, a tutela delle “formazioni sociali ove si svolge la personalità del singolo” e

¹⁰⁵ Art. 1, comma 1, Legge n. 280/2003.

¹⁰⁶ Art. 1, comma 2, Legge n. 280/2003.

della libertà di associazione dei cittadini¹⁰⁷. In altre parole, l'ordinamento sportivo viene riconosciuto "ex lege" come formazione sociale di tipo associativo inquadrata all'interno dell'ordinamento sportivo internazionale, il quale, a sua volta, fa capo al Comitato Olimpico Internazionale. La difficoltà di comprendere il reale significato di questa disposizione ha dato vita, nei primi tempi, a un vivace dibattito concernente l'individuazione della "fonte" (ci si scusi il termine allegorico) dell'ordinamento giuridico sportivo; due, in particolare, sono stati i punti di vista supportati in materia: il primo tendente a rinvenire tale fonte nei fondamenti e negli sviluppi della teoria istituzionalistica, il secondo volto ad affermare la discendenza dell'ordinamento sportivo italiano dall'ordinamento sportivo internazionale. Uno dei principali argomenti a sostegno della prima tesi è stato rintracciato nella relazione introduttiva alla legge di conversione, nella quale si afferma espressamente che il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale trova giustificazione nella teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici. L'autonomia, di cui sopra, cioè, può essere asserita proprio in virtù della presenza, nell'ambito dell'ordinamento sportivo italiano, di quelle caratteristiche necessarie perché si possa parlare di ordinamento giuridico, ossia la plurisoggettività, la normazione e l'organizzazione.

Di contro, la seconda teoria pone l'accento sui limiti che l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale incontra allorché sia chiamata a confrontarsi con il suo corrispettivo sopranazionale; si tratta di una questione ben diversa da quella attinente all'autonomia "concessa" dall'ordinamento statale. In relazione a ciò, è stato evidenziato come un'ipotesi di eventuale conflitto tra i due ordinamenti sportivi presi in considerazione conduca ineluttabilmente all'esito dell'irrelevanza, per l'ordinamento sportivo internazionale, di quanto previsto e stabilito nel contesto nazionale di riferimento. Ed inoltre, è stato fatto

¹⁰⁷ Si veda a proposito G. GUARINO, *Lo sport quale formazione sociale di carattere sopranazionale*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 347

notare che, in nessun caso, i rapporti tra l'ordinamento sportivo internazionale e quello nazionale possono essere oggetto di disciplina da parte dell'ordinamento statale, in quanto l'ordinamento sportivo internazionale mantiene, nei confronti di quest'ultimo, i caratteri dell'originarietà e dell'autosufficienza.

Benché consci della rilevanza e del peso della disciplina relativa ai rapporti con l'ordinamento internazionale, la nostra attenzione non può che porsi sul primo dei due aspetti menzionati, vale a dire quello della relazione tra ordinamento sportivo nazionale e ordinamento statale. E' nostro dovere render merito, in via preliminare, alla perspicacia dimostrata del legislatore italiano nel regolamentare i rapporti in esame; egli è infatti parso consapevole del fatto che il rispetto effettivo dei diritti inviolabili dell'uomo (si ricomprenda, naturalmente, anche la posizione giuridica dell'interesse legittimo) costituisce o, meglio ancora, deve costituire un limite irrinunciabile all'autonomia dell'ordinamento sportivo, la quale, per quanto detto fino ad adesso, non può atteggiarsi come "assoluta"¹⁰⁸.

E' nel comma successivo dell'art. 1 della legge, il secondo, che questo limite si manifesta espressamente nella sua significativa portata: infatti, pur essendo i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale regolati dal principio di autonomia, sono fatti "*salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*"¹⁰⁹. Ciò equivale a dire che se le situazioni giuridiche soggettive dei singoli coinvolte nell'attività sportiva sono rilevanti per l'ordinamento statale e, quindi, meritevoli di tutela giurisdizionale da parte dello Stato, esse limitano il principio generale di autonomia sancito nella prima parte del comma 2 e la conseguente totale separazione tra i due ordinamenti¹¹⁰. D'altro canto, laddove quest'eccezione al

¹⁰⁸ Della presunta "autonomia assoluta" del sistema sportivo italiano si sono occupati L. PANZANI, G. FAUCEGLIA, *Fallimento e altre procedure concorsuali*, Torino, Utet Giuridica, 2009, pp. 71 – 72.

¹⁰⁹ Art. 1, comma 2, Legge n. 280/2003.

¹¹⁰ Si veda D. MEMMO in C. ALVISI, op. cit., p. 7.

principio di autonomia non fosse stata prevista, sarebbero sicuramente sorti numerosi problemi di legittimità costituzionale della normativa per evidente contrasto con l'art. 24, comma 1, Cost. secondo cui, come già visto, *“Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi”*; nel momento in cui si parla di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo, non può che ricondursi la natura di queste posizioni dei singoli ai diritti soggettivi e agli interessi legittimi. In base ad una tradizionale distinzione si ritiene, più precisamente, che allorquando sia il C.O.N.I., in quanto ente di diritto pubblico, a esercitare la potestà ad esso riconosciuta, vengano a determinarsi in capo ai singoli soggetti privati interessati situazioni, per l'appunto, di interesse legittimo. Laddove, invece, ad agire sia una Federazione Sportiva Nazionale, cui il D. Lgs. 242/99 ha riconosciuto personalità giuridica di diritto privato, la dottrina prevalente sostiene che gli atti da essa compiuti determinino in capo ai soggetti privati situazioni di diritto soggettivo¹¹¹. La distinzione appena richiamata non sembra tuttavia aver attecchito più di tanto nel sistema di giustizia sportiva, così come esso viene delineato dalla legge n. 280/2003.

Strettamente correlato, poi, ai principi sanciti dall'art. 1 è il tema del riparto della giurisdizione sulle controversie in ambito sportivo, di cui si occupa l'art. 2 della legge; tale articolo, rubricato *“Autonomia dell'ordinamento sportivo”* introduce un vero e proprio ambito di competenza esclusiva della giustizia sportiva ricomprendente le questioni esplicitamente riservate agli organi della giustizia sportiva.

Riportando il testo di legge, l'art. 2 stabilisce che: *“In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire*

¹¹¹ Idem, p. 8.

il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.

Nelle materie di cui al comma 1, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui agli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo”.

La legge di conversione ha invece soppresso le lettere c) e d), in principio contemplate dal D.L. n. 220/2003, le quali riconducevano nella giustizia sportiva tecnica esclusiva anche “*l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati*”¹¹² nonché “*l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti*”¹¹³.

All'interno dei confini tracciati dall'art. 2 ritroviamo la massima espressione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, giustificata dalla convinzione, da parte del legislatore, che in questo ambito non sia possibile individuare situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento della Repubblica. L'assenza di posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo costituisce, pertanto, la causa dell'inoperatività, per le materie indicate, del limite generale all'autonomia dell'ordinamento sportivo previsto dall'art. 1, comma 2. In quest'ottica, si impone all'ordinamento statale un atteggiamento di completa indifferenza nei confronti delle questioni definite dalle lettere a) e b), escludendo conseguentemente la possibilità di adire i giudici statali per le relative controversie.

Giungendo alla definizione dell'oggetto di questa riserva operata dalla legge a favore dell'ordinamento sportivo e dei suoi organi di giustizia, risultano indubbiamente

¹¹² Lettera c), art. 2, comma 1, D.L. n. 220/2003.

¹¹³ Lettera d), art. 2, comma 1, D.L. n. 220/2003.

ricomprese tutte le questioni di carattere tecnico, che rientrano nel disposto di cui alla lettera a). Non configurandosi per le questioni inerenti all'organizzazione e alla regolarità delle attività sportive, la presenza di situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, infatti, è possibile affermare che la giustizia di tipo tecnico rientra a tutti gli effetti nell'area del "giuridicamente indifferente" per l'ordinamento dello Stato.

Opinioni discordanti si registrano, al contrario, in merito alle questioni di carattere disciplinare, pur essendo queste espressamente riconosciute tra le questioni riservate dall'art. 2 lettera b) della legge n. 280/2003, il quale parla di "*comportamenti rilevanti sul piano disciplinare*" e di "*irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive*". L'evidenza del dato normativo si è venuta, però, a scontrare con le diverse posizioni assunte, nel corso di questi ultimi anni, tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza. La dottrina¹¹⁴, dal canto suo, ritiene che la lettera b) dell'art. 2 non possa attribuire l'intera materia disciplinare, compresa l'irrogazione di sanzioni, alla cognizione esclusiva del giudice sportivo, poiché tale articolo dev'esser sempre letto alla luce di quello precedente che, come visto, fa "*salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*". Altri autori¹¹⁵ si spingono addirittura oltre, affermando con vigore l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 280/2003 in quanto, dal loro punto di vista, tutto (l'ordinamento sportivo) sarebbe rilevante per l'ordinamento statale, anche le questioni tecnico-sportive poiché idonee a fondare posizioni soggettive rilevanti perché riconducibili al novero delle fonti del diritto o alla categoria del contratto. La giurisprudenza, in particolare quella

¹¹⁴ Particolarmente significativo in questo senso appare il discorso di E. LUBRANO in occasione del convegno "*La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la Legge 17 ottobre 2003, n. 280*", tenutosi in Roma, in data 26 novembre 2003 (presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università LUISS Guido Carli) ed in Milano in data 11 dicembre 2003 (presso l'Ordine degli Avvocati di Milano).

¹¹⁵ Si fa riferimento, tra gli altri, a G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, Giappichelli, 2007, e F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano Giuffrè, 2007.

amministrativa di primo grado, ha invece fornito prevalentemente¹¹⁶ una lettura unitaria degli artt. 1 e 2 della legge di conversione, ammettendo la potenziale sussistenza di situazioni giuridiche soggettive “rilevanti” anche nelle materie oggetto di riserva secondo quanto stabilito dall’art. 2. E’ stata ritenuta rilevante per l’ordinamento statale, ad esempio, la sospensione di un allenatore di una scuderia di cavalli, il quale aveva dopato uno degli animali di cui in gara era stato, al contempo, il conducente¹¹⁷. Più in generale, in linea con quanto sostenuto in questo lavoro, il problema è comprendere se le decisioni emanate dagli organi di giustizia sportiva in ambito disciplinare assumano rilevanza anche al di fuori dei confini dell’ordinamento sportivo, venendo a ledere situazioni giuridiche soggettive proprie dei destinatari di tali provvedimenti, e riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi¹¹⁸. In questi casi, così come affermato dalla giurisprudenza prima dell’intervento del 2003 del nostro legislatore, non può escludersi il diritto di tali soggetti ad adire gli organi giurisdizionali statali per la tutela dei propri diritti o interessi, coerentemente con quanto previsto dall’art. 24 Cost.

Al contrario, nelle ipotesi in cui non sia configurabile una rilevanza esterna della questione e, pertanto, si rientri nel campo di applicazione dell’art. 2, il secondo comma dello stesso articolo stabilisce che *“le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l’onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive...gli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo”*. La disposizione appena riportata, autorizzando gli organi di giustizia sportiva a giudicare in via esclusiva nelle materie indicate, ha tuttavia suscitato diversi dubbi tra gli interpreti e ha dato origine a problemi di legittimità costituzionale, specie con riferimento all’art. 102

¹¹⁶ Tra le tante decisioni in questo senso ricordiamo, in particolare, Cons. Stato, VI, 9 luglio 2004, n. 5025, in www.giustizia-amministrativa.it [consultato: 16 marzo 2011]; T.A.R. Lazio, III ter, 21 giugno 2007, n. 5645, in www.giustizia-amministrativa.it [consultato: 16 marzo 2011].

¹¹⁷ T.A.R. Lazio, III ter, 22 giugno 2007, n. 2989(ordinanza) in www.giustizia-amministrativa.it [consultato: 16 marzo 2011].

¹¹⁸ M. SANINO, F. VERDE, op. cit., p. 475.

della nostra Carta Costituzionale, il quale, al secondo comma, sancisce che “*Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali...*”: tali, in base alle disposizioni indicate, sembrano essere gli organi giudiziari previsti dalle singole Federazioni.

La legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2, della legge n. 280/2003, come sostenuto dalla dottrina più autorevole¹¹⁹, appare tuttavia salvaguardata dalla precisazione inserita all’interno della seconda parte che ricollega l’onere di adire gli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo alle “*previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui agli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242*”. In questa disposizione sembra cogliersi, difatti, un rinvio, più o meno esplicito, alle clausole compromissorie (di rinvio delle controversie agli arbitri) da noi analizzate nel capitolo precedente e, dunque, una conferma del loro atteggiarsi a forme di giustizia “arbitrale” realizzate per volontà dei soggetti privati aderenti alle Federazioni sportive. A voler esser messo in evidenza è il fondamento consensualistico dell’intero sistema, o, in altri termini, una concezione della clausola compromissoria, che è nozione indispensabile ai fini della sussistenza della giustizia sportiva, come “prodotto di un’espressa manifestazione di volontà”¹²⁰. Sulla scorta di quanto detto si deduce che, nell’attuale quadro normativo, l’eventuale proposizione di un ricorso al giudice amministrativo per chiedere l’annullamento di un provvedimento di natura tecnica o disciplinare dovrebbe avere come naturale esito il rigetto del ricorso stesso per carenza di giurisdizione.

E in tutti i modi, anche volendo ammettere, in definitiva, l’esistenza di un ambito di giustizia sportiva tecnica esclusiva, si pone sullo sfondo un nuovo e ulteriore problema: quello dell’esecutività delle decisioni dei giudici sportivi, che resta demandata alla

¹¹⁹ Tra gli altri D. MEMMO in C. ALVISI, op. cit., pp. 9 – 10.

¹²⁰ P. SANDULLI, *La legge 17 ottobre 2003, n. 280, ovvero una giurisdizione esclusiva in materia di Diritto Sportivo*, in *Romana Dottrina*, maggio – dicembre 2003, p. 193.

giurisdizione del giudice amministrativo e, dunque, dell'ordinamento statale, ai sensi dell'art. 37 legge 6 dicembre 1971, n. 1034¹²¹.

¹²¹ D. MEMMO in C. ALVISI, op. cit., p. 10.

4.3. La giurisdizione del giudice ordinario in materia sportiva (cenni).

Passando all'analisi dell'art. 3, legge n. 280/2003, esso, al comma 1, stabilisce che: *“Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è disciplinata dal codice del processo amministrativo¹²². In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91”*.

Nell'affrontare tale disposizione normativa, la maggior parte, se non la totalità degli autori preferisce prendere in considerazione preliminarmente i presupposti processuali comuni alle due forme di giurisdizione (quella del giudice ordinario, da un lato, quella del giudice amministrativo, dall'altro) o, tutt'al più, optare per una riflessione iniziale relativa alla giurisdizione amministrativa, riservando poi uno spazio più ampio alla trattazione dell'ambito di cognizione del giudice ordinario. L'oggetto di interesse del nostro lavoro, però, impone di fermarsi a brevi considerazioni sulla giurisdizione di quest'ultimo, nonostante la volontà di comprendere quali siano le materie ad esso devolute, per poi giungere a quello che rappresenta il passaggio finale dell'intero studio, vale a dire l'individuazione della competenza del giudice amministrativo nelle controversie di

¹²² L'originaria espressione *“è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”* è stata sostituita dal comma 13 dell'art. 3 dell'allegato 4 del D.Lgs. n. 104 del 2010.

carattere sportivo. La scelta compiuta trova altresì giustificazione nello stesso testo normativo, il quale riconosce un ambito di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo dopo e “*ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti*”.

Al giudice ordinario è stata quindi demandata la tutela del contenzioso relativo ai rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti; una tutela che, riprendendo il pensiero di Sandulli, appare certamente foriera di diritti soggettivi sulla base del tradizionale riparto desumibile dal coordinato disposto degli artt. 103 e 113 della nostra Costituzione.¹²³ Le controversie devolute al giudice ordinario sono quindi quelle che, quando è stata affrontato il tema delle categorie della giustizia sportiva, sono state definite come controversie “economiche”; i rapporti che giustificano la competenza di tale giudice sono quindi di natura prettamente privatistica e attengono alla materia contrattuale (es: il contratto di lavoro subordinato degli atleti professionisti). L’art. 3, comma 1, recante “*Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria*”, dopo aver individuato un criterio di riparto della giurisdizione e aver imposto la pregiudiziale sportiva, di cui ci occuperemo nel paragrafo successivo, fa tuttavia salve le clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti federali e del C.O.N.I., così come quelle inserite all’interno dei contratti di cui all’articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91¹²⁴.

Ne consegue, pertanto, che, anche a seguito dell’entrata in vigore della legge n. 280/2003, deve ritenersi operante il principio di “alternatività” sancito in passato dalla giurisprudenza; in virtù di tale principio, costituendo i diritti a contenuto patrimoniale dei diritti disponibili, è prevista, in capo ai soggetti interessati, la facoltà di rivolgersi, alternativamente, agli organi previsti dalla giustizia sportiva (Commissioni Vertenze

¹²³ P. SANDULLI, op. cit., p. 188.

¹²⁴ L’articolo in questione riconosce la possibilità che il contratto di lavoro subordinato sportivo preveda “*una clausola compromissoria con la quale le controversie concernenti l’attuazione del contratto e insorte fra la società sportiva e lo sportivo sono deferite ad un collegio arbitrale*”.

Economiche o Collegi Arbitrali) oppure agli organi di giustizia statale competenti (tribunali ordinari, in caso di questioni tra più società, oppure giudici del lavoro, in caso di questioni tra società e tesserati concernenti il contratto di lavoro sportivo)¹²⁵. La clausola compromissoria, alternativa al ricorso alla magistratura ordinaria, rappresenta quindi una sorta di tributo all' autonomia dei privati, all'impostazione contrattualistica della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici¹²⁶: ciò ovviamente solo nelle materie compromettibili, ossia suscettibili di essere decise da arbitri.

Resta ferma, infatti, la non compromettibilità in arbitri delle pretese connesse a diritti soggettivi indisponibili ovvero ad interessi legittimi anche se, per ragioni di completezza dell'analisi, non si può negare l'esistenza di un'opposta corrente in dottrina, sviluppatasi soprattutto a seguito dell'emanazione del D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, "*Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*". Tuttavia, dovendosi optare, a nostro parere, per la prima tesi, riteniamo che i conflitti attratti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo possano essere legittimamente devoluti ad arbitri, purché, però, involgano situazioni giuridiche soggettive qualificabili in termini di diritto soggettivo disponibile¹²⁷.

¹²⁵ M. SCIASCIA, *Sport&Giurisprudenza*, 29 ottobre 2010. L'articolo può essere consultato sul sito internet di Radio Prima Rete [consultato il 18 marzo 2011] http://www.radioprimarete.it/rpr/index.php?option=com_content&view=article&id=815:sportagiurisprudenza-&catid=31:approfondimento&Itemid=60

¹²⁶ D. MEMMO in C. ALVISI, op. cit., p. 12.

¹²⁷ C. ALVISI, op. cit., p. 45.

4.4. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e le forme processuali.

Oltre alla giustizia sportiva tecnica esclusiva e alla giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, la legge n. 280/2003 individua una terza e ultima area di cognizione per le controversie insorte all'interno dell'ordinamento sportivo. Ci si riferisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo che, secondo quanto stabilito dalla stessa legge, riguarda *“ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2”*¹²⁸. Partendo dal dato normativo, è possibile individuare immediatamente quelli che sono i caratteri principali e, al tempo stesso, i problemi posti dall'innovazione legislativa, ancor oggi oggetto di accese dispute e comportanti l'impossibilità di rinvenire decisioni univoche in sede giurisprudenziale.

Ad emergere innanzitutto è la constatazione del fatto che si tratta di una giurisdizione “residuale”, laddove questo aggettivo dev'esser inteso in un duplice significato; la residualità, infatti, deriva, in primo luogo, dal fatto che non possono costituire oggetto del sindacato giurisdizionale amministrativo tutti quei provvedimenti che rientrano nell'area delle materie “riservate” alla giustizia sportiva, così come individuate dall'art. 2 della legge n. 280/2003, interpretato alla luce di quanto previsto dall'art. 1 della medesima. Il carattere residuale però, non è circoscritto esclusivamente all'oggetto della cognizione, investendo, anche la procedura giurisdizionale che consente di adire il giudice amministrativo per le controversie insorte in materia sportiva. L'art. 3 prevede, infatti, anche nell'ipotesi in cui ci

¹²⁸ Art. 3, comma 1, Legge n. 280/2003.

si trovi di fronte a provvedimenti adottati in materie non costituenti oggetto di riserva, che vengano previamente aditi gli organi di giustizia sportiva, e cioè, richiamando il testo di legge, che siano stati esauriti “*i gradi della giustizia sportiva*”¹²⁹: ancora una volta trova applicazione il c.d. vincolo sportivo.

Alcuni¹³⁰, con riferimento al secondo degli aspetti esaminati, parlano della sussistenza di un vero e proprio “filtro” all’azione innanzi ai giudici statali (la prescrizione, difatti, esplica la sua efficacia, in egual modo, nell’area di cognizione affidata alla giurisdizione del giudice ordinario); trattasi di un filtro che, obbligando i soggetti interessati a esperire preventivamente l’azione dinanzi alla giustizia sportiva in tutti i suoi gradi, sembra rispondere ad una volontà precisa: quella di proteggere l’autonomia dell’ordinamento sportivo e della sua giustizia, cercando di risolvere le controversie interne senza ricorrere agli organi giudiziari statali, e realizzando così un rafforzamento della giurisdizione domestica tale da eliminare la possibilità di interferenze tra l’ordinamento giuridico nazionale e l’ordinamento sportivo¹³¹. Definita in questi termini, la previsione della pregiudiziale sportiva alimenta, però, la convinzione di un aperto contrasto con il principio della “ragionevole durata del processo” sancito dall’art 111, comma 2, Cost., in base al quale “*Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata*”. Più volte è stata prospettata la richiesta di una proposizione immediata dei ricorsi dinanzi al giudice amministrativo (senza attendere il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva), ovvero l’idea di un ricorso “*per saltum*” al giudice amministrativo per tutte quelle ipotesi in cui la giustizia sportiva non consenta una celere definizione delle controversie e, dunque, un’effettiva tutela degli interessi dei privati. In svariate occasioni,

¹²⁹ Idem.

¹³⁰ Tra gli altri P. SANDULLI, op. cit., p. 184.

¹³¹ Si veda a proposito P. D’ONOFRIO, op. cit., pp. 202 – 203.

però, i giudici amministrativi hanno dichiarato l'inammissibilità, o improcedibilità, del ricorso presentato in sede giurisdizionale, avverso provvedimenti adottati dai giudici sportivi, senza che fossero esauriti tutti i gradi della giustizia "domestica"; alla medesima decisione si è approdati anche nei casi di presentazione di ricorsi volti ad ottenere esclusivamente una tutela cautelare.

La questione di legittimità costituzionale della pregiudiziale sportiva appare, tuttavia, agevolmente superabile richiamando alla mente quella volontà di protezione della giustizia sportiva poc'anzi menzionata, mettendo cioè in risalto, più che la prospettiva di un ennesimo allungamento dei tempi del processo, la sensazione di trovarsi in presenza di un nobile tentativo di circoscrivere le liti "sportive" all'interno del sistema di giustizia appositamente predisposto per esse. Scampato un pericolo, in men che non si dica un secondo problema si affaccia all'orizzonte: l'obbligo di sottoporre preliminarmente alla giustizia sportiva, in tutti i suoi gradi, le controversie "non riservate" fa sorgere, difatti, l'esigenza di determinare esattamente il momento in cui il procedimento innanzi agli organi di giustizia sportiva può dirsi concluso. Volendo approfondire la questione, il quesito che più ha animato la giurisprudenza degli ultimi anni è stato quello relativo alla necessità, o meno, ai fini della successiva proposizione della controversia al giudice statale, di esperire preventivamente il ricorso alla Camera di Conciliazione e Arbitrato del C.O.N.I.¹³². Prima di andare oltre, occorre però specificare come tale organo sia stato soppresso con Comunicato Ufficiale (in data 8 novembre 2007) e sostituito, in seno al C.O.N.I., dal neo "Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport", cui sono state attribuite

¹³² Riprendendo le parole utilizzate dal Consiglio di Stato, VI, nella sentenza 9 luglio 2004, n. 5025: "La Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport è stata istituita ai sensi dell'art. 12 dello Statuto del C.O.N.I., con competenze di carattere consultivo, conciliativo ed arbitrale. In particolare, tale organismo ha competenza per la pronuncia definitiva sulle controversie che contrappongono una Federazione a soggetti affiliati o tesserati a condizione che siano previamente esauriti i ricorsi interni della Federazione o comunque che si tratti di decisioni non soggette a impugnazione nell'ambito della giustizia federale". Le funzioni di questo organismo erano quindi finalizzate ad una duplice finalità: preliminarmente ad un tentativo di conciliazione delle parti contrastanti, successivamente, in caso di esito negativo della prima fase, ad una soluzione arbitrale della vertenza presso la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport.

le medesime funzioni precedentemente svolte dalla Camera¹³³. Ci si scusi quindi, fin da ora, l'utilizzo del tempo presente nella descrizione di dibattiti dottrinali intervenuti in relazione ad un organo oramai soppresso, ma, secondo il nostro modesto parere, quest'utilizzo risulta pienamente giustificato dal fatto che i problemi e le questioni fino a qualche anno fa riferibili alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport possono oggi esser proiettati, per traslato, sul Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport¹³⁴. In particolare, nel corso di questi ultimi anni, ci si è chiesti insistentemente se la Camera di

¹³³ Il T.N.A.S (Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport), con lodo del 2 febbraio 2011, ha espressamente affermato che "la Camera di Conciliazione e di Arbitrato è oggi sostituita da due distinte istituzioni: l'Alta Corte di Giustizia Sportiva e il Tribunale Nazionale dello Sport. La qualificazione di ultimo grado della giustizia sportiva è riservata dall'art. 1, comma 2 del Codice dell'Alta Corte alla medesima, mentre il T.N.A.S. "amministra gli arbitrati".

¹³⁴ A giustificazione di quanto affermato si riporta il testo integrale del nuovo art. 12 ter dello Statuto C.O.N.I.:

"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.

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".

Conciliazione e Arbitrato possa qualificarsi come organo di vertice del sistema sportivo di risoluzione delle controversie e, dunque, se la relativa fase possa essere considerata l'ultimo grado di giudizio della giustizia sportiva. A questo proposito, una parte della dottrina ha evidenziato come la prescrizione di un necessario e preventivo ricorso alla Camera di Conciliazione e Arbitrato costituisca il frutto di un'erronea concezione delle Federazioni sportive quali meri strumenti operativi del C.O.N.I., cui, in ogni caso, spetterebbe "l'ultima parola"¹³⁵; coerentemente con ciò si è sostenuto che il riconoscimento della natura pregiudiziale del procedimento dinanzi alla medesima Camera arbitrale risulti del tutto inaccettabile, in quanto pone in capo al soggetto interessato, già di per sé costretto ad un faticoso iter presso gli organi federali, un ulteriore, insostenibile onere.

Ciononostante, la tesi che rinviene nella Camera di Conciliazione e Arbitrato del C.O.N.I. il momento di vertice e, ad un tempo, di chiusura del sistema unitario di giustizia sportiva sembra ormai dover essere pienamente condivisa in base a quanto stabilito anche dallo stesso art. 3 della legge n. 280/2003, il quale non si limita a parlare di previo esaurimento dei gradi della giustizia interna alle singole Federazioni, bensì richiede che siano stati esauriti "i gradi della giustizia sportiva". Una conferma sembra giungere dal Consiglio di Stato, sezione VI, con ordinanza ordinaria n. 3860 del 9 agosto 2005¹³⁶; esso ha infatti affermato che *"la decisione della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport istituita presso il C.O.N.I...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"*. Nella sentenza appena menzionata e già in

¹³⁵ Situazione perfettamente descritta da M. SANINO, F. VERDE, op. cit., pp. 478 ss.

¹³⁶ Disponibile su www.giustizia-amministrativa.it [consultato: 18 marzo 2011].

precedenza presa in considerazione, infatti, si aveva già avuto modo di precisare che *“la decisione della camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del C.O.N.I. rappresenta...un 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.”*. Da ultimo è da ricordarsi la sentenza del Consiglio di Stato del 25 gennaio 2007, n. 268 in cui, riprendendo la giurisprudenza anteriore, si afferma che: *“l’arbitrato sportivo libero od irrituale 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”*¹³⁷. Il giudice amministrativo, in ultima analisi, può, quindi, sindacare o, al contrario, confermare la validità del lodo arbitrale irrituale.

Attestata la natura residuale e proseguendo nell’analisi dei caratteri propri della giurisdizione amministrativa in materia sportiva, occorre in secondo luogo approfondire il tema della forma di giurisdizione amministrativa introdotta dalla legge n. 280/2003. Trattasi, in particolare, di un’ipotesi di giurisdizione esclusiva, la quale, come sappiamo, costituisce una deroga al principio generale secondo cui il giudice amministrativo giudica sulla legittimità dei provvedimenti dell’autorità amministrativa lesivi di interessi legittimi, mentre per la tutela dei diritti soggettivi è competente il giudice ordinario. Ex art. 103, comma 1, Cost., infatti, *“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”*. Al giudice amministrativo, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario per quanto attiene ai rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, spettano, pertanto, tutte le altre controversie aventi ad oggetto atti del C.O.N.I. e delle

¹³⁷ Cons. Stato, VI, 25 gennaio 2007, n. 268, in www.giustizia-amministrativa.it [consultato: 18 marzo 2011].

Federazioni sportive, a prescindere dal fatto che esse coinvolgano situazioni giuridiche soggettive di interesse legittimo o di diritto soggettivo. Nonostante numerose voci in dottrina tendano a rintracciare la giustificazione di quanto appena detto nella diversità di natura tra il C.O.N.I. (ente pubblico la cui azione consiste prevalentemente nell'adozione di atti amministrativi) e le Federazioni (enti che, a seguito del decreto legislativo n. 242 del 1999, sono dotati di personalità giuridica di diritto privato), la vera ragione della scelta compiuta dal legislatore pare risiedere nella convinzione che i giudici amministrativi siano quelli maggiormente idonei a risolvere le controversie sportive poiché quest'ultime, sia che incidano su diritti soggettivi che su interessi legittimi, investono problematiche di largo interesse nazionale, impregnanti i diversi settori dell'economia, dello spettacolo e della pubblicità, oltre che, ovviamente, dello sport¹³⁸.

Il giudice amministrativo resta invece incompetente, dato il carattere limitato (*rectius* residuale) della sua giurisdizione, per i diritti soggettivi di natura patrimoniale, per i quali deve continuare ad affermarsi la cognizione del giudice ordinario. Questa scelta è apparsa ai più poco felice, in quanto portatrice di diversi problemi di giurisdizione laddove, nello stesso momento, si agisca in giudizio per la tutela di diritti soggettivi sia patrimoniali che non (in tal caso, infatti, la competenza del giudice amministrativo ricomprenderebbe solo questi ultimi); su queste premesse la dottrina non ha esitato ad invocare una diversa scelta del legislatore in termini di effettiva e onnicomprensiva giurisdizione esclusiva per materia, compiendo però, dal nostro punto di vista, un passo troppo lungo. Prima di muovere qualsivoglia critica ad un provvedimento di natura legislativa, difatti, riteniamo che sia opportuno, se non addirittura obbligatorio, prendere coscienza della realizzabilità delle soluzioni proposte rivolgendo uno sguardo attento a quello che, da sempre, risulta il motore continuo del mondo del diritto: la giurisprudenza. Con riferimento al caso pratico,

¹³⁸ M. SANINO, F. VERDE, op. cit., p. 482.

prima di “appellarsi” ad una giurisdizione esclusiva per materia senza limiti di sorta, si dovrebbero fare i conti con i recenti interventi della Corte Costituzionale, primo tra tutti quello con sentenza n. 204/2004¹³⁹, all’interno del quale il “giudice delle leggi” ha chiarito che l’art. 103 *“non ha conferito al legislatore ordinario una assoluta ed incondizionata discrezionalità nell’attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, ma gli ha conferito il potere di indicare “particolari materie” nelle quali “la tutela nei confronti della pubblica amministrazione” investe “anche” diritti soggettivi...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”*.

L’unica possibilità riconosciuta è data, per questo motivo, dalla devoluzione al giudice amministrativo di materie, per così dire "particolari", nelle quali la Pubblica Amministrazione agisce prevalentemente in via autoritativa e, solo eventualmente, in via negoziale; vale a dire, materie nelle quali la tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione può investire "anche" diritti soggettivi, ma deve riguardare sempre e comunque, in modo preminente, interessi legittimi.

I successivi commi dell’art. 3 della legge n. 280/2003, e cioè i commi 2, 3 e 4, invece, sono stati recentemente abrogati dal numero 29 del comma 1, dell’art. 4, dell’allegato 4 del decreto legislativo n. 104/2010 recante il *“codice del processo amministrativo”*. Tali modificazioni, ad ogni modo, non hanno mutato la disciplina normativa in questione, posto che il codice del processo amministrativo contiene disposizioni che, di fatto, riproducono quelle modificate o abrogate, lasciando inalterato, nella sostanza, il complessivo quadro

¹³⁹ La sentenza può essere consultata sul sito internet *Consulta Online* [consultato: 19 marzo 2011] accedendo dal menù rinvenibile all’indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>.

normativo. Per quanto detto riteniamo opportuno fornire al lettore qualche spunto di riflessione su alcuni degli aspetti delineati dai commi abrogati, nell'intenzione di garantire una visione d'insieme del mondo della giurisdizione amministrativa in ambito sportivo.

Partendo dal secondo comma dell'art. 3 esso stabiliva: *“La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio”*. La scelta, tutt'oggi praticata, di attribuire al T.A.R. Lazio la competenza territoriale per le controversie insorte in ambito sportivo ma che coinvolgono situazioni giuridiche soggettive di diritto soggettivo (non patrimoniale) o di interesse legittimo, non costituisce frutto del caso; al contrario, essa trova la sua ragion d'essere nella portata spesso ultraregionale dei provvedimenti adottati in ambito sportivo e nel fatto che il luogo ove hanno sede il C.O.N.I. e le varie Federazioni è proprio la città di Roma. A ciò si aggiunge la volontà di evitare la proposizione di ricorsi, da parte delle società sportive, ai singoli T.A.R. regionali, i quali, soprattutto nell'estate del 2003, si sono resi protagonisti di numerosi episodi di “provincialismo” consistenti nell'adozione di decisioni, più o meno, sempre favorevoli per le società calcistiche aventi sede nel medesimo capoluogo del Tribunale Amministrativo Regionale¹⁴⁰.

Nell'assegnare al T.A.R. Lazio la competenza di primo grado in materia sportiva, ancora, il legislatore ha mostrato di condividere apertamente quell'orientamento dottrinale teso a privilegiare il principio di identità tra il giudice di merito e il giudice cautelare. Alla base dell'affermazione secondo cui: *“La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio”* giaceva, infatti, una profonda riflessione sulla funzione strumentale assunta dal procedimento cautelare rispetto al giudizio amministrativo di merito; in base all'art. 3 della

¹⁴⁰ P. D'ONOFRIO, op. cit., p. 210.

legge n. 205/2000, che ha dilatato l'alveo delle misure cautelari concedibili optando per l'atipicità dell'intervento del giudice della cautela, infatti, il procedimento cautelare assicura interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso. Oggi si ritiene che giudice della cautela e giudice di merito debbano necessariamente coincidere dal punto di vista della competenza; solo in questo modo, infatti, è possibile scongiurare il rischio che la parte ricorrente possa scegliere un giudice compiacente che conceda misure cautelari di comodo¹⁴¹, eludendo così il principio costituzionale sancito dall'art. 25, comma 1, Cost., in virtù del quale *“Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge”*. Davanti al giudice amministrativo, secondo quanto sancito dal vecchio comma 3 dell'art. 3, legge n. 280/2003, *“il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034...”*. Il legislatore del 2003 ha voluto dedicare un'apposita norma alle modalità di definizione del giudizio amministrativo, a differenza di quanto fatto per la giurisdizione del giudice ordinario che non è (e non era) fatta oggetto di alcuna disposizione di carattere processuale (si propende quindi per la tesi di un processo di cognizione piena, consistente in due gradi di merito e nella possibilità finale di ricorrere per cassazione per motivi di legittimità). Il richiamo all'art. 26 della legge n. 1034/1971, così come modificato dall'art. 9 della legge n. 205/2000, e la conseguente riduzione di tutti i termini processuali alla metà (con la sola eccezione del termine per la proposizione del ricorso) possono essere spiegati solo avendo in mente l'esigenza, più volte citata, di garantire una particolare speditezza al procedimento in materia sportiva; un'esigenza che può essere soddisfatta piuttosto agevolmente grazie anche alla considerazione del fatto che i rapporti più complessi, quelli attinenti ai profili patrimoniali, sono stati riservati alla competenza del giudice ordinario. Non bisogna però credere che, a causa della semplificazione del procedimento e della sinteticità della

¹⁴¹ Si vedano sul punto P. SANDULLI, op. cit., p. 189 e M. SANINO, F. VERDE, op. cit., p. 483.

motivazione della decisione adottata, venga inesorabilmente compromessa la terzietà del soggetto giudicante postulata da una lettura unitaria degli artt. 24 e 111 Cost. Il rito abbreviato e la sentenza succintamente motivata (che può esser adottata nella camera di consiglio fissata per l' esame dell'istanza cautelare ovvero d'ufficio a seguito di esame istruttorio)¹⁴² garantiscono, effettivamente, seppur nella predetta ottica di semplificazione, il rispetto del principio del contraddittorio tra le parti.

Infine, problemi di legittimità costituzionale sono stati sollevati dall'abrogato comma 4 dell'art. 3, nella misura in cui affermava che *“Le norme di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano anche ai processi in corso e l'efficacia delle misure cautelari emanate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2 è sospesa fino alla loro conferma, modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso e l'istanza cautelare entro il termine di cui all'articolo 31, comma undicesimo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto e ridotto alla metà”*.

Esso è stato letto dalla maggior parte degli studiosi come un'indebita ingerenza, da parte del potere legislativo nei confronti del potere giudiziario, in quanto aperto alla possibilità di sospendere l'efficacia di decisioni già emanate da organi costituzionali; è stata quindi, ipotizzata, con riferimento alla disposizione citata, una situazione di contrasto con il principio di indipendenza della magistratura rispetto agli altri poteri dello Stato, sancito dall'art. 104, comma 1, della Costituzione.

¹⁴² Presupposto essenziale affinché si proceda con sentenza semplificata è costituito dalla circostanza che la fondatezza, infondatezza, inammissibilità, improcedibilità o irricevibilità del ricorso appaia manifesta, tale, cioè, da non comportare l'esame di problematiche complesse.

4.5. Considerazioni conclusive sulla legge n. 280/2003.

Terminata la disamina del testo normativo nei suoi punti di maggiore rilievo, comprendiamo, quindi, come la legge n. 280/2003 costituisca il vero e proprio punto nodale nello studio dell'evoluzione dei rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale, e, ancor più, nei rapporti tra processo amministrativo e processo sportivo. Attraverso tale provvedimento di riforma il legislatore statale è voluto intervenire in prima persona per riconoscere formalmente l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, fissando però, al tempo stesso, i limiti di tale autonomia, la quale è costretta a fare i conti con la supremazia dell'ordinamento statale. Orbene deve notarsi che, anche prima della promulgazione di tale legge, la giurisprudenza aveva posto la sua attenzione sul tema dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, giungendo a soluzioni non distanti da quelle sulle quali si è poi attestato il legislatore del 2003. Era, infatti, già fortemente avvertita la necessità di individuare quali fossero i casi di “rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo”, e un orientamento rinvenibile nella giurisprudenza delle Sezioni Unite aveva già rintracciato quest'ambito di rilevanza per l'ordinamento statale in ogni situazione giuridica suscettibile di essere tradotta in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo¹⁴³.

La legge n. 280/2003 non ha fatto altro che codificare, che dare un'espressione “normativa” a principi già acquisiti in sede giurisprudenziale, riconoscendo, in definitiva, tre forme differenti di tutela giurisdizionale in materia sportiva. La prima è quella della giustizia sportiva esclusiva in ambito tecnico – regolamentare, che esaurisce i suoi effetti all'interno dell'ordinamento sportivo; la seconda è quella della tutela dei diritti a contenuto

¹⁴³ M. SANINO, F. VERDE, op. cit., pp. 27 ss.

patrimoniale affidata alla competenza del giudice ordinario pur essendo stato previsto un “filtro” all’azione giudiziaria, rappresentato dal dover investire della questione, in via preliminare, gli organi di giustizia sportiva; la terza e ultima forma di tutela è quella della giurisdizione esclusiva residuale del giudice amministrativo (nel dettaglio il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio), cui è delegata la competenza in materia di diritti soggettivi, diversi da quelli di contenuto patrimoniale, e di interessi legittimi che vengano eventualmente a rilevare all’interno dell’ordinamento sportivo (trova applicazione anche in quest’ultima ipotesi il filtro di cui prima detto).

Se, quindi, anteriormente all’emanazione della legge di riforma del 2003, la proposizione di un ricorso ai giudici dello Stato da parte di un soggetto tesserato ad una Federazione sportiva costituiva, a tutti gli effetti, una violazione delle norme interne disciplinanti il mondo sportivo, a seguito dell’intervento del legislatore la situazione sembra essere sicuramente cambiata, seppur nei limiti da noi già presi in considerazione. Nelle ipotesi in cui il giudice amministrativo ritenga di poter rivendicare la propria giurisdizione sembra, dunque, che l’ordinamento sportivo sia necessariamente tenuto a eseguire i provvedimenti adottati da questo. Molti autori¹⁴⁴, in base a quanto appena detto, non hanno dunque esitato a definire tale legge una “conquista di civiltà” del nostro Stato di diritto, effettivamente capace di far rispettare le garanzie e i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione. A noi, sebbene pienamente convinti dell’importanza dei principi sanciti all’interno della legge, è affidato l’ingrato compito di smorzare i toni di entusiasmo ostentati in talune circostanze, dando atto, ad esempio, del fatto che la recente giurisprudenza¹⁴⁵ sembra essersi schierata a favore di un’obbligatoria autorizzazione federale per superare il “vincolo di giustizia”. In altre parole, il privato che, esperiti tutti i gradi della giustizia sportiva, intendesse adire il

¹⁴⁴ Tra gli altri E. LUBRANO, op. cit.

¹⁴⁵ Cons. Giust. Amm. Sic., 8 novembre 2007, n. 1048 in www.giustizia-amministrativa.it [consultato: 20 marzo 2011].

giudice amministrativo per la tutela di un proprio interesse legittimo, secondo questa chiave di lettura dovrebbe sempre e comunque ottenere il preventivo assenso da parte della propria Federazione di appartenenza. Ci troviamo di fronte ad un'interpretazione della giurisprudenza che rischia di vanificare, in un solo istante, quanto di buono fatto in sede legislativa, sminuendo la portata di una riforma che avrebbe dovuto approdare a conquiste ben più alte.

Tenuto conto della totale impossibilità di rinvenire dei nuovi elementi di spunto nel recente D. Lgs. n. 104/2010, non resta, quindi, che auspicarsi un nuovo intervento del legislatore in grado di disciplinare in modo più equo e realistico la materia¹⁴⁶; fino ad allora risulterà molto interessante un'analisi delle decisioni adottate dai giudici, di volta in volta, in sede di applicazione della normativa oggigiorno vigente: è quanto ci apprestiamo a fare prima di porre fine alla nostra riflessione.

¹⁴⁶ M. SANINO, F. VERDE, op. cit., p. 481.

5) Alcuni interessanti casi giurisprudenziali.

5.1. L'irrelevanza del provvedimento di dismissione emesso nei confronti di un direttore di gara: il "caso Mazzoleni" e il "caso Dattilo".

Una delle pronunce del giudice amministrativo che più hanno lasciato perplessi negli ultimi anni è stata, indubbiamente, quella inerente all'irrelevanza per l'ordinamento statale dei provvedimenti di dismissione emessi dall'Associazione Italiana Arbitri in conseguenza di un giudizio tecnico negativo espresso dalla Commissione Arbitri Nazionale (come vedremo, il riferimento è, nel dettaglio, alla realtà calcistica). In diverse decisioni intervenute recentemente, il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio o, in altre ipotesi, il Consiglio di Stato¹⁴⁷ hanno affermato la carenza di giurisdizione della giustizia amministrativa nel sindacare le decisioni di natura tecnica sorte all'interno dell'ordinamento sportivo proprio in relazione ai predetti provvedimenti di dismissione. In base ad una prima riflessione, la scelta dei giudici amministrativi appare pienamente condivisibile, soprattutto alla luce di tutte le considerazioni avanzate in sede di analisi di quel particolare ambito della giustizia sportiva, da noi denominato "giustizia sportiva tecnica esclusiva". L'area della giustizia tecnica, infatti, secondo l'opinione prevalente, giustificherebbe una totale indifferenza dell'ordinamento statale nei confronti dei provvedimenti che abbiano natura tecnica, regolamentare ed anche disciplinare, purché, in quest'ultimo caso, come già visto a suo tempo, vengano fatti salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento dello Stato di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento

¹⁴⁷ Cons. Stato, VI, ordinanza sospensiva 14 ottobre 2009, n. 5151 (c.d. "caso Paparesta").

sportivo (vedi diritti soggettivi e interessi legittimi). Proprio quest'ultima precisazione, tutt'altro che secondaria, unitamente alla mancanza di univocità delle pronunce dei giudici amministrativi hanno dato vita ad un confronto – scontro sul tema, generando, anche a causa delle continue occasioni fornite da provvedimenti adottati dagli organi di giustizia sportiva, un clima di incertezza e di totale insoddisfazione.

Uno dei casi più significativi a proposito risulta il “caso Mazzoleni”, affrontato dal T.A.R. Lazio con sentenza 5 novembre 2007, n. 10911; è il caso di un arbitro di calcio inserito nei ruoli effettivi della Commissione Arbitri Nazionale (CAN) per la Serie A e B e dell'Associazione Italiana Arbitri (A.I.A.), ruolo che gli consentiva di guadagnare circa 120.000 euro a stagione a titolo di gettone di presenza (gettone pari a circa 6.000 euro a partita). Al termine della stagione 2005-2006, con il provvedimento impugnato, il Mazzoleni veniva collocato al 37° posto della graduatoria finale degli arbitri tesserati per la CAN di A e B, ossia in una posizione di graduatoria che gli consentiva di conservare il proprio status, in quanto la normativa vigente prevedeva che, ogni anno, solo gli arbitri occupanti gli ultimi 5 posti venissero collocati "fuori quadro", retrocedendo nella CAN C. Ciononostante, con un provvedimento quantomeno insolito, veniva disposta l'ulteriore dimissione di quattro arbitri per “altri motivi”; in particolare, il Mazzoleni diveniva destinatario di un provvedimento motivato da un giudizio di presunto “demerito tecnico”, in virtù del quale ritornava ad arbitrare le partite dilettantistiche (con un gettone di presenza pari a circa 31 euro a partita).

Esperiti tutti i gradi della giustizia sportiva avverso tale provvedimento, così come richiesto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 280/2003, l'arbitro dimesso decideva di presentare ricorso al T.A.R. del Lazio, adducendo tra gli altri motivi l'illegittimità del giudizio tecnico espresso nei suoi confronti per contraddittorietà, atteso che tale provvedimento valutava negativamente il ricorrente pur avendo questo ultimo riportato una

media di giudizio (8,40) che si collocava tra il buono (8,30) e il molto buono (8,60). Si costituiva, inoltre, in giudizio la Federazione Italiana Giuoco Calcio eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice adito e, in un secondo momento, l'inammissibilità del ricorso sotto diversi profili nonché l'infondatezza nel merito della questione.

Nell'esame del ricorso il T.A.R. Lazio riteneva di dover attribuire rilievo primario all'eccezione relativa al difetto di giurisdizione del giudice adito, in quanto inibitoria di eventuali verifiche successive; l'eccezione era sostenuta, nel caso specifico, dalla convinzione che l'art. 2, comma 1, lettera b), legge 17 ottobre 2003 n. 280, riservasse la competenza a decidere sui comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e sull'irrogazione delle relative sanzioni sportive agli organi di giustizia sportiva. Dopo aver richiamato tanto il principio di autonomia, che regola i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, quanto la deroga prevista a tale criterio nelle ipotesi di coinvolgimento di situazioni giuridiche soggettive rilevanti, il Tribunale Amministrativo affermava che *“la giustizia sportiva costituisce lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, mentre quella statale è chiamata a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi”*. Per essere più precisi, con riferimento all'art. 2, comma 1, lettera b) della legge, che riserva all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto *“i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive”*, il T.A.R. ribadiva l'inoperatività di tale principio nelle ipotesi in cui la sanzione non esaurisca la sua efficacia all'interno dei confini strettamente sportivi, ma abbia ripercussioni nell'ordinamento generale dello Stato. Con riguardo al caso di specie il Tribunale rinveniva nel provvedimento secondo il quale il sig. Mazzoleni aveva palesato

“intrinseche carenze sia tecniche che caratteriali” un giudizio basato esclusivamente sulle qualità tecniche espresse dall’arbitro; sosteneva, per questo motivo, la tesi dell’assenza di rilevanza esterna all’ordinamento sportivo degli effetti del provvedimento impugnato, *“non avendo alcun riflesso, né diretto né indiretto, nell’ordinamento generale, il giudizio di scarsa capacità tecnica resa nei confronti dell’arbitro”*. Per il T.A.R. Lazio occorreva poi tener conto del fatto che gli arbitri non sono dipendenti né del C.O.N.I. né della F.I.G.C.; essi, pertanto, non percepiscono una vera e propria retribuzione, bensì una mera indennità che, seppur di rilevante ammontare nel caso del Mazzoleni, non consentiva di attribuire rilevanza alla circostanza che il ricorrente avesse deciso di fare dell’attività arbitrale l’unica fonte di guadagno. Doveva poi aggiungersi che la determinazione impugnata non andava ad incidere nemmeno sullo status di tesserato del soggetto, permanendo in capo al ricorrente il rapporto associativo. Sulla scorta di queste considerazioni il T.A.R. Lazio dichiarava il ricorso inammissibile per carenza di giurisdizione.

Il Mazzoleni non si dava per vinto e proponeva ricorso in appello avverso la decisione adottata dal Tribunale Amministrativo Regionale. La VI sezione del Consiglio di Stato, con decisione 17 aprile 2009, n. 2333, confermava, tuttavia, quanto stabilito in primo grado, vale a dire che l’inserimento del ricorrente nel ruolo degli arbitri fuori quadro, senza perdita dello status di tesserato, costituiva questione “interna” alla giustizia sportiva, da risolversi, quindi, con gli strumenti propri del corrispondente ordinamento. Pur non contestando la valenza negativa della retrocessione del Mazzoleni, sia se qualificata come sanzione (e quindi come questione disciplinare), sia se definita come mero effetto della riscontrata inidoneità (questione tecnica), il Consiglio di Stato precisava come la produzione di un effetto negativo per gli interessi del destinatario non valga di per sé a rendere il provvedimento “rilevante” per l’ordinamento della Repubblica, configurandosi come necessaria un’indagine in relazione all’effettiva incidenza dello stesso

provvedimento su situazioni giuridiche soggettive qualificabili in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo. Ora, nel caso oggetto di esame, nessun rapporto di lavoro legava l'arbitro alla F.I.G.C. e nessun'altra conseguenza *“giuridicamente apprezzabile avente ricaduta all'esterno dell'ordinamento sportivo”* veniva in evidenza; il Consiglio di Stato confermava, quindi, la sentenza impugnata, negando la sussistenza della giurisdizione amministrativa.

Alle medesime conclusioni è pervenuto il T.A.R. del Lazio in un altro caso particolarmente interessante, noto in dottrina come “caso Dattilo” e anch'esso riguardante un direttore di gara dismissed in forza di un giudizio “tecnico”. Evitando di ripercorrere interamente la vicenda nei suoi elementi di fatto, sia per non tediare il lettore, sia perché essa risulta sostanzialmente analoga a quella anteriormente presa in considerazione, ci limitiamo a riportare le parole utilizzate dal giudice amministrativo, nella sentenza 5 novembre 2007, n. 10894, per motivare la propria decisione. Si colga la straordinaria analogia, quasi “forzata” dato che le due decisioni sono state rese nello stesso giorno, tra questa pronuncia e quella adottata dallo stesso tribunale con riferimento al “caso Mazzoleni”: *“Manca dunque il connotato della rilevanza esterna dei provvedimenti impugnati, che spiegano la loro efficacia solamente nell'ambito dell'ordinamento sportivo; nessuna incidenza, diretta o riflessa, ha infatti nell'ordinamento statale il giudizio di inidoneità tecnica espresso nei confronti del ricorrente. A conferma di ciò, si consideri che gli arbitri non svolgono un'attività professionale o comunque lavorativa per il C.O.N.I. o la F.I.G.C., e non percepiscono una retribuzione, ma una mera indennità, seppure considerevole al punto tale da essere divenuta, nel caso di specie, per libera (e comunque non documentata) scelta, l'unica fonte di guadagno. Va precisato ancora come l'impugnata determinazione di inserimento nel ruolo degli “arbitri fuori quadro” non incide sullo status di tesserato, permanendo in capo al ricorrente il rapporto associativo. Le considerazioni che*

precedono impongono una pronuncia di inammissibilità del ricorso principale e dei motivi aggiunti per carenza di giurisdizione”.

Sentendo di condividere pienamente il parere espresso da Greco¹⁴⁸ seppur con riferimento ad un ulteriore caso, dai contorni pressoché identici nelle questioni di diritto¹⁴⁹, possiamo quindi sottolineare che dalle sentenze relative al “caso Mazzoleni” e al “caso Dattilo” emerge una chiara presa di posizione del giudice amministrativo, in virtù della quale la dismissione di un direttore di gara (nelle ipotesi viste un arbitro di calcio) non può essere considerata come rilevante per l’ordinamento statale.

La tesi adottata in sede giurisprudenziale appare, tuttavia, insostenibile, in ragione delle evidenti ripercussioni di carattere economico che nascono da un provvedimento di questo tipo; come più volte precisato dalla giurisprudenza comunitaria, infatti, la nozione di rilevanza per l’ordinamento generale dello Stato si traduce, di regola, in quella di rilevanza “giuridico – economica”. Ormai nella giurisprudenza amministrativa costituisce, cioè, dato acquisito il fatto che un determinato provvedimento, pur essendo sorto in ambito sportivo, possa essere sindacato dal giudice amministrativo ogni qualvolta quell’atto presenti dei profili di rilevanza non solo all’interno dell’ordinamento sportivo, ma anche nell’ordinamento statale. In particolare, con riguardo ai direttori di gara, soprattutto se appartenenti alla CAN A e B, non può farsi a meno di evidenziare come, nella maggior parte dei casi, l’attività arbitrale costituisca l’unica attività di sostentamento dei soggetti che la svolgono: da qui l’impossibilità di negare la sussistenza di risvolti di carattere economico – giuridico di un provvedimento di dismissione e l’incidenza dello stesso sul diritto al lavoro, costituzionalmente garantito. Il quadro descritto diviene ancora più complesso, come già anticipato, laddove si decida di prendere atto dell’esistenza di

¹⁴⁸ V. A. GRECO, *Ennesimo “spiazzante” intervento del Giudice Amministrativo in ambito sportivo*, 20 ottobre 2009, articolo disponibile su: <http://techsport.it/?p=228> [consultato: 22 marzo 2011].

¹⁴⁹ Ci riferiamo al “caso Paparesta”, come visto definito dal Cons. Stato, VI, 14 ottobre 2009, n. 5151 (ordinanza).

opinioni contrastanti nella stessa giurisprudenza; l'idea che sembra dominare nelle menti degli osservatori più attenti è quella di una libertà di fondo, forse eccessiva, concessa dalla legge n. 280/2003 all'attività interpretativa dei giudici. L'assenza di criteri veramente stringenti che consentano di definire, con rigore quasi matematico, ciò che è rilevante solo in ambito sportivo e ciò che, invece, esula dai confini dell'ordinamento settoriale, assumendo rilevanza "generale", ha condotto inevitabilmente a pronunce in aperto contrasto¹⁵⁰ con quelle poc'anzi analizzate. Su tutte si pensi alla decisione adottata dal T.A.R. di Bari con sentenza 11 settembre 2001, n. 3477¹⁵¹, all'interno della quale si è affermato che a cospetto di tali atti (nel caso di specie il provvedimento di dismissione di un assistente di linea) *"l'associato può...vantare l'interesse alla legittima applicazione delle regole ed al corretto esercizio dei poteri gestionali, e quindi è titolare di posizioni di interesse legittimo in senso proprio. La giurisprudenza, non solo amministrativa, ha com'è noto da tempo sostenuto la giustiziabilità dinanzi al G.A. di tali interessi, sin dalla nota sentenza della Suprema Corte (SS.UU., 9 maggio 1986, n. 3092) che riconobbe la giurisdizione amministrativa sulle norme regolamentari della F.I.G.C. e dell'A.I.A. e sui loro atti applicativi (nella specie di trattava del diniego di iscrizione delle donne ai ruoli arbitrali), precisando che le une e gli altri costituiscono "...espressione di poteri pubblicistici...", in quanto esplicate da soggetti che operano quali organi del C.O.N.I. In tale contesto, è stata addirittura affermata la giurisdizione amministrativa per i provvedimenti di carattere disciplinare e sanzionatorio che implicino la estromissione dell'associato dall'organizzazione"*.

Dall'estrema diversità degli interventi del giudice amministrativo affiora, quindi, la convinzione che la legge n. 280/2003, in ultima analisi, abbia delegato agli interpreti (i giudici) il compito di verificare, caso per caso, se un provvedimento adottato dagli organi

¹⁵⁰ Tra le altre Cons. Stato, VI, 13 novembre 2006, n. 6673.

¹⁵¹ Disponibile su www.giustizia-amministrativa.it [consultato: 22 marzo 2011].

sportivi venga a “toccare” situazioni giuridiche di diritto soggettivo o di interesse legittimo tutelate dall’ordinamento generale e che, pertanto, giustificano un intervento del giudice statale. Nel far ciò, l’interprete non può sottrarsi al compito di effettuare un contemperamento di interessi e, più nel dettaglio, un bilanciamento tra il principio di autonomia dell’ordinamento sportivo, riconosciuto dall’art. 1 della legge di conversione del D.L. 220/2003, e l’esigenza di riconoscere una tutela “statale” di tutte le posizioni soggettive rilevanti per l’ordinamento della Repubblica, anche se connesse con l’ordinamento sportivo.

5.2 La tutela del G.A. contro le sanzioni disciplinari e la pregiudiziale sportiva: il “caso Arezzo”.

La rilevanza giuridica e mediatica assunta dal “caso Arezzo” a livello nazionale deriva non solo dalla connessione dei fatti alla nota vicenda “calciopoli”, insorta nella stagione calcistica 2005/2006, ma anche, e soprattutto, dalla portata innovativa delle decisioni adottate dai giudici amministrativi in relazione a questo caso. Nonostante, infatti, secondo la normativa vigente, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ex art. 3, legge n. 280/2003, non includa le domande volte all’annullamento delle sanzioni disciplinari adottate in ambito sportivo, la giurisprudenza sembra aver optato, in questo e in altri casi, per un’interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione che parte da un’analisi congiunta degli artt. 1 e 2 della stessa legge. In base a tale lettura è possibile ricorrere al giudice amministrativo avverso tutte quelle sanzioni disciplinari che vadano ad incidere su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento della Repubblica richiedendo il risarcimento dei danni che ne siano derivati; ciò, però, solo dopo che siano stati esauriti i gradi della giustizia sportiva. In riferimento a quest’ultimo inciso, il secondo merito delle pronunce che ci apprestiamo ad analizzare è rappresentato dall’aver reso nitido, una volta per tutte, l’obbligo di ricorrere alla “vecchia” Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport (oggi Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport”) prima di adire i giudici statali. A dispetto di ciò e, secondo il nostro punto di vista a buona ragione, la decisione sul caso concreto adottata dal Consiglio di Stato ha suscitato più di qualche perplessità, risultando sotto alcuni profili non un passo in avanti, bensì un’inspiegabile involuzione lungo il percorso di tutela statale delle situazioni giuridiche soggettive “rilevanti” connesse con l’ordinamento sportivo. Entrando nel cuore della vicenda, il tutto

nasceva dall'intercettazione di una telefonata, intercorsa in data 16 maggio 2005, tra il sig. Titomanlio, designato come guardalinee per la partita Arezzo - Salernitana, disputatasi due giorni prima e terminata con il risultato di 1-0, ed il sig. Meani, dirigente del Milan; all'interno di questa telefonata, si riferiva, difatti, di un incontro e di una conversazione avutisi a Coverciano tra il Titomanlio ed il sig. Mazzei, vicecommissario della CAN, nel corso dei quali il Mazzei aveva invitato il proprio interlocutore a seguire con particolare attenzione la competizione per la quale era stato designato. Nel corso della stessa telefonata, inoltre, il Titomanlio riferiva alcuni episodi di gioco da lui segnalati (pur non avendoli poi l'arbitro ritenuti fallosi) durante importanti azioni offensive di gioco che avrebbero potuto determinare il pareggio della Salernitana.

A seguito di tali fatti, alla società sportiva A.C. Arezzo s.p.a. veniva inflitta, a titolo di illecito sportivo, una penalizzazione di sei punti in classifica nel campionato di calcio di serie B valevole per la stagione 2006/2007, determinandosi, in questo modo, la retrocessione della squadra in serie C1. La società citata decideva di impugnare, innanzi al T.A.R. Lazio, la decisione resa dalla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport in data 12 dicembre 2006 (la quale aveva confermato quella precedentemente resa della Corte Federale della F.I.G.C., e pubblicata in data 1 settembre 2006), richiedendo altresì il risarcimento del danno subito in forza di questi provvedimenti. Tralasciando le riflessioni tecniche originate dai diversi motivi di ricorso prospettati perché di scarso interesse ai fini del nostro lavoro, si costituivano in giudizio il C.O.N.I. e la F.I.G.C., eccependo, nel loro insieme, l'inammissibilità del ricorso. Si lamentava, nello specifico, il difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo, vertendosi al cospetto di una sanzione disciplinare sportiva destinata ad esaurire i propri effetti nell'ambito dell'ordinamento settoriale, con conseguente irrilevanza per l'ordinamento statale; si sosteneva, poi, la possibilità di impugnare una pronuncia arbitrale (quale la decisione della Camera di

Conciliazione e Arbitrato del C.O.N.I.) solo per vizi della volontà, ove ritenuta arbitrato irrituale, ovvero nei limiti dell'art. 829 c.p.c. (nullità compromesso, scadenza termini, mancato rispetto del contraddittorio ecc.), ove ritenuta arbitrato rituale.

Il T.A.R. Lazio, con la nota sentenza 21 giugno 2007, n. 5645¹⁵², disattendeva preliminarmente l'eccezione di inammissibilità del ricorso (per difetto di giurisdizione del giudice adito) sollevata dalla F.I.G.C., richiamando a proposito casi analoghi anteriori in cui il Tribunale aveva riconosciuto, ancorché implicitamente, la propria giurisdizione; andando più a fondo, per il giudice amministrativo non poteva negarsi, come testimoniato proprio dalla vicenda dell'Arezzo (incorso nella retrocessione in serie C1), la rilevanza per l'ordinamento della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive strettamente connesse con la penalizzazione irrogata all'interno dell'ordinamento settoriale sportivo.

Veniva poi disattesa, in un passaggio successivo, anche la seconda eccezione di inammissibilità, quella fondata sulla natura giuridica della decisione emessa dal Collegio arbitrale, in base alla considerazione, già esposta nella sentenza del Consiglio di Stato, VI, 9 luglio 2004, n. 5025, che *“le decisioni della Camera di Conciliazione e di Arbitrato, organo cui compete, ai sensi dell'art. 12 dello Statuto del C.O.N.I., 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”*. Spingendosi oltre, la sezione III ter del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio enucleava il principio secondo cui la preventiva impugnazione degli

¹⁵² Disponibile su: www.giustizia-amministrativa.it [consultato: 21 marzo 2011].

atti delle Federazioni innanzi alla Camera arbitrale (ora T.N.A.S) costituisce condizione necessaria di procedibilità ai fini della proposizione del ricorso in sede giurisdizionale, dovendosi procedere a un contemperamento dei principi sulla tutela giurisdizionale con quelli sull'autonomia dell'ordinamento sportivo. Dopo aver rivendicato la propria giurisdizione, tuttavia, il giudice amministrativo respingeva il ricorso, con la connessa domanda risarcitoria, in quanto infondato.

Avverso tale sentenza l'A.C. Arezzo s.p.a., pur avendo già disputato il campionato 2007/2008 in serie C1, anziché in serie B come sarebbe avvenuto senza la penalizzazione, proponeva appello chiedendone, in via cautelare, la sospensione; si costituivano in giudizio la F.I.G.C., il C.O.N.I. e la Lega Nazionale Professionisti serie A e B, riproponendo le eccezioni di inammissibilità dedotte innanzi al giudice di prime cure (e fondate, come visto, sul difetto di giurisdizione e sulla natura non provvedimento del lodo emesso dalla Camera di Conciliazione e Arbitrato del C.O.N.I.). Investito della questione, il Consiglio di Stato, con sentenza 25 novembre 2008, n. 5782¹⁵³, evidenziava in prima battuta il fatto che il giudizio avesse ormai ad oggetto solo il risarcimento del danno subito dalla società toscana, in quanto anche l'eventuale adozione, ad opera dello stesso giudice, di una decisione favorevole non avrebbe più potuto restituire all'Arezzo il "*bene della vita*" (in questo caso la permanenza in serie B) che la squadra avrebbe ottenuto senza la penalizzazione di 6 punti. Il Consiglio di Stato passava poi a esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo, ricostruendo il quadro normativo e giurisprudenziale venutosi a formare con riguardo ai rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale e sottolineando le difficoltà ermeneutiche incontrate dai giudici a causa di un'incerta linea di confine tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa (anche a seguito dell'emanazione della legge 17

¹⁵³ Idem.

ottobre 2003, n. 280). Secondo l'opinione espressa dal Consiglio di Stato “è ormai pacifico che siano riservate alla giurisdizione amministrativa”, trattandosi di provvedimenti amministrativi in cui le Federazioni esercitano poteri di natura pubblicistica, “le questioni concernenti l'ammissione e l'affiliazione alle Federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati”, originariamente riservate, dal decreto legge n. 220/2003, alla giustizia sportiva. Lo stesso Consiglio, però, metteva in risalto, in un secondo momento, la problematicità incontrata in relazione alle controversie di carattere disciplinare, così come attestato dalle diverse soluzioni adottate dalla giurisprudenza sia nel senso della prevalenza dell'ordinamento sportivo che in quello della prevalenza dell'ordinamento generale.

Nel caso in dettaglio il Collegio, pur propendendo in linea generale per la prima soluzione (decisione che lascia tutt'oggi perplessi), affermava l'opportunità di interpretare le disposizioni del legislatore del 2003 in un'ottica costituzionalmente orientata, “nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere”. In merito alla seconda eccezione di inammissibilità, il Consiglio di Stato confermava, al contrario, l'orientamento giurisprudenziale precedente, ossia quello secondo cui “la 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, benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale”. Ciononostante, attestata

l'impossibilità di applicare tale qualificazione del lodo (in termini di atto amministrativo) alla fattispecie in esame, poiché la sanzione constava in una penalizzazione di classifica non arbitrabile ai sensi dell'art. 27.3 dello statuto federale vigente all'epoca dei fatti, risolveva il dubbio circa la natura rituale o irrituale dell'arbitrato a favore della prima ipotesi, assoggettandolo ai motivi di impugnazione tassativamente indicati dall'art. 829 c.p.c. In definitiva, il Consiglio di Stato accoglieva l'appello incidentale proposto dalla FIGC in sede di costituzione e, per l'effetto, dichiarava inammissibile il ricorso di primo grado, non essendo state con esso spiegate censure riconducibili ad alcuna delle tipologie dei vizi a critica vincolata ammesse avverso la pronuncia arbitrale.

Sulla scorta delle circostanze della vicenda, dal "caso Arezzo" sembrano quindi emergere due prese di posizione e due orientamenti giurisprudenziali ben diversi tra loro in relazione all'art. 2 della legge n. 280/2003; il primo è quello sposato dal T.A.R. Lazio e da noi pienamente condiviso, secondo cui "il vincolo sportivo non è idoneo ad escludere la possibilità di un ricorso al giudice statale ogniqualvolta la questione disciplinare risulti essere giuridicamente ed economicamente rilevante per l'ordinamento statale"¹⁵⁴. Su un piano del tutto difforme si colloca, invece, la decisione del Consiglio di Stato, secondo il quale, come emerge dalla sentenza n. 5782/2008, deve propendersi per una lettura dell'art. 2 volta a far prevalere il valore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto al diritto di azione o di difesa in giudizio, espressamente riconosciuto dall'art. 24 della nostra Carta Costituzionale. A trovar spazio nella sentenza del giudice di secondo grado, è, pertanto, una chiave interpretativa ritenuta più aderente alla lettera della norma, in base alla quale i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare nonché l'irrogazione e l'applicazione delle relative sanzioni sportive, sono di competenza esclusiva del giudice

¹⁵⁴ V. A. GRECO, *La L. 280/2003 alla luce dell'ordinanza del TAR Lazio n. 241/2010*, 19 dicembre 2010, articolo disponibile sul "blog" dell'autore [consultato: 23 marzo 2011] <http://agentealessandrogreco.blogspot.com/2010/12/la-l-2802003-alla-luce-dellordinanza.html>.

sportivo (ferma restando la competenza del giudice amministrativo per le questioni risarcitorie). Il rischio non trascurabile generato da una lettura di questo tipo, tuttavia, è quello che l'intera materia delle questioni disciplinari sportive venga confinata nell'area del giuridicamente irrilevante con conseguenze negative di rilievo assoluto, così vanificando gli sforzi, le energie e le conquiste di anni impiegati nella lotta per la tutela giurisdizionale dei soggetti dell'ordinamento sportivo. La sentenza di cui sopra, in realtà, sembrava dovesse restare una pronuncia isolata, vista la mancata assunzione di decisioni successive dello stesso tenore; come vedremo nel prossimo paragrafo, quest'impressione è stata, però, smentita dall'ultimo intervento della Corte Costituzionale, che pare aver sposato a pieno l'orientamento del Consiglio di Stato.

In tutti i casi, il vivace dibattito intervenuto, in relazione al "caso Arezzo", tra T.A.R Lazio e Consiglio di Stato, costituisce un elemento aggiuntivo di conferma delle già evidenti difficoltà incontrate dall'interprete nell'individuare un punto di equilibrio tra l'autonomia della realtà sportiva e la sovranità dell'ordinamento statale. L'opportunità di rintracciare, di caso in caso, una rilevanza, o meno, delle questioni sportive per l'ordinamento generale, pur costituendo un apprezzabile tentativo in una dimensione di differenziazione casistica e di adattamento del diritto alle circostanze concrete, non può, difatti, in alcuna maniera, giustificare l'incertezza che, a quasi 8 anni dall'entrata in vigore della legge di riforma, sembra imperare incontrastata.

5.3 Una recentissima pronuncia della Corte Costituzionale: la sentenza n. 49/2011.

Come sostenuto nelle primissime pagine di questo lavoro e più volte ribadito nel corso della trattazione, la materia studiata impone, nel momento in cui si scrive, di volgere uno sguardo al presente, inteso come frutto del quadro normativo vigente e delle conquiste giurisprudenziali progressivamente raggiunte, e uno al futuro, dal momento che l'estremo dinamismo del fenomeno sportivo e delle controversie nascenti in tale ambito non consente di attestarsi su posizioni certe, ma richiede una continua messa in discussione delle proprie, seppur solide, convinzioni.

Congruentemente a ciò, riteniamo del tutto impensabile concludere questo lavoro oscurando ai nostri occhi il fondamentale, nonché più recente, intervento, nel febbraio 2011, della Corte Costituzionale; essa, infatti, è stata chiamata a pronunciarsi in un giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b) e 2, del decreto legge n. 220/2003, promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio in un procedimento relativo all'impugnazione della sanzione disciplinare dell'inibizione allo svolgimento di ogni attività endofederale. Nel caso di specie, al ricorrente, Andrea Cirelli, team manager della squadra di pallacanestro Benetton Treviso, era stato contestato il fatto di aver confezionato un falso atto di risoluzione contrattuale, relativo alla posizione di un giocatore della squadra, al fine di consentire il tesseramento per la medesima compagine di un altro giocatore. Condannato dal giudice sportivo di primo grado con l'inibizione da qualsiasi attività federale per la durata di anni 2, la sanzione veniva poi inasprita dalla Corte Federale sino a complessivi 3 anni e 4 mesi e infine confermata, in quest'ultima misura, dalla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport. Il Cirelli, a questo punto,

impugnava di fronte al T.A.R. Lazio tanto i provvedimenti resi nelle precedenti fasi giustiziali, quanto le disposizioni, di natura statutaria e regolamentare che, disciplinando le modalità di funzionamento della giustizia sportiva, prevedevano (*rectius* prevedono) l'obbligo per i tesserati federali di adire gli organi della medesima giustizia nelle materie di cui all'art. 2 della legge n. 280/2003, pena, in caso di violazione, l'irrogazione di ulteriori sanzioni disciplinari. Si costituivano in giudizio la F.I.P (Federazione Italiana Pallacanestro) ed il C.O.N.I., eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice adito.

Nell'esaminare tale eccezione il T.A.R. Lazio affermava nuovamente che il principio secondo il quale l'ordinamento sportivo è disciplinato autonomamente da quello statale trova un'espressa deroga nelle ipotesi di rilevanza, per quest'ultimo, di situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi e interessi legittimi) connesse con il primo. È il caso delle controversie vertenti su rapporti giuridici patrimoniali tra società sportive e atleti, devolute alla cognizione del giudice ordinario, o il caso delle controversie relative ai provvedimenti del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive, devolute al giudice amministrativo per l'eventuale coinvolgimento di posizioni soggettive rilevanti. Con particolare riguardo alla giurisdizione disciplinare, venuta a rilevare nel caso in esame, il T.A.R. aderiva all'orientamento giurisprudenziale in base al quale l'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto salva – calcio, il quale riserva al giudice sportivo le questioni relative a *“comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni sportive”*, non opera laddove la sanzione non esaurisca i suoi effetti nell'ordinamento sportivo. Affermando ciò, il Tribunale evidenziava, tra l'altro, la necessità di dare all'articolo citato una lettura costituzionalmente orientata, in accordo col principio più volte espresso dalla Corte Costituzionale, secondo il quale *“l'interprete deve, fra più letture possibili di una norma, privilegiare quella idonea a fugare i dubbi di*

*costituzionalità*¹⁵⁵. Detto ciò, però, lo stesso T.A.R. non poteva fare a meno di constatare il precedente rigetto¹⁵⁶ di questa “parabola argomentativa” da parte del Consiglio di Stato e la propria “costrizione” ad aderire all’impostazione di quest’ultimo; pertanto, sollevava questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettera b), e comma 2 del decreto-legge n. 220 del 2003, convertito con modificazioni con legge n. 280 del 2003, *“per contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, nella parte in cui riserva al giudice sportivo la competenza a decidere sulle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari non tecniche inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al giudice amministrativo, anche se i loro effetti superano l’ambito dell’ordinamento sportivo, incidendo su diritti ed interessi legittimi”*. L’illegittimità costituzionale veniva, dunque, ravvisata dal T.A.R. Lazio non nella cosiddetta pregiudiziale sportiva, logica conseguenza dell’autonomia dell’ordinamento sportivo, ma nella preclusione del ricorso alla giurisdizione statale una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva.

Giungendo al giudizio di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale, definito con sentenza 11 febbraio 2011, n. 49¹⁵⁷, è utile premettere come il giudice delle leggi abbia preso atto in via preliminare delle modificazioni della legge n. 280/2003¹⁵⁸ a seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (pur non avendo queste mutato la disciplina normativa in questione). E’ stata inoltre disattesa l’eccezione di inammissibilità basata sull’assunto che il giudice rimettente, più che esporre un reale dubbio di costituzionalità, ricercasse, da parte della Corte, un improprio avallo all’interpretazione in passato seguita e, successivamente, sconfessata dal giudice del

¹⁵⁵ Tra le tante, sentenza n. 403/2007, sentenza n. 356/1996, ordinanza n. 85/2007.

¹⁵⁶ Il riferimento è a Cons. Stato, VI, 25 novembre 2008, n. 5782, sentenza dettagliatamente esaminata nel paragrafo precedente.

¹⁵⁷ La sentenza è disponibile sul sito della Consulta e rintracciabile mediante il criterio cronologico accedendo dalla pagina web: <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>.

¹⁵⁸ Cfr. supra, p. 93.

gravame con la sentenza del 2008. Venendo tuttavia al merito della questione di legittimità, che più di ogni altra interessa nella sentenza in esame, la Corte ha ritenuto che essa debba essere dichiarata non fondata; è stato infatti osservato che *“al comma 1 dell’art. 2 del predetto decreto-legge è stato previsto, peraltro dando veste normativa ad un già affermato orientamento giurisprudenziale, che è riservata all’ordinamento sportivo la disciplina delle questioni concernenti, oltre che l’osservanza e l’applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie finalizzate a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive – cioè di quelle che sono comunemente note come “regole tecniche” – anche «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari»*. Viene ancora precisato *“al successivo comma 2, che in siffatte materie i soggetti dell’ordinamento sportivo (società, associazioni, affiliati e tesserati) hanno l’onere di adire (si intende: ove vogliano censurare la applicazione delle predette sanzioni) «gli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo», secondo le previsioni dell’ordinamento settoriale di appartenenza”*. Ora, esclusa la possibilità di intervento della giurisdizione statale per le controversie in materia tecnica e, di conseguenza, quella di invocare una violazione dell’art. 24 Cost., dato che è proprio la situazione che si pretende lesa a non assumere la consistenza del diritto soggettivo o dell’interesse legittimo, restava da capire, per la Corte, se la disposizione impugnata fosse tangibile di illegittimità costituzionale nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere sulle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari (sottraendole al sindacato del giudice amministrativo). A tal proposito, in aderenza al principio secondo cui le norme devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime solo ove sia impossibile darne un’interpretazione costituzionale, la Corte ha ritenuto che l’esclusione di una giurisdizione statale “diretta” sugli atti attraverso i quali vengono irrogate le sanzioni disciplinari non consenta *“che sia altresì esclusa la possibilità, per chi*

lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno". Trattasi, senza alcun dubbio, di una forma di tutela diversa rispetto a quella generalmente attribuita al giudice amministrativo (e, infatti, siamo di fronte ad un'ipotesi di giurisdizione esclusiva), ma non può, per questo motivo, ritenersi che la mancata possibilità di avere un vero e proprio giudizio di annullamento dinanzi a tale giudice determini una violazione dell'art. 24 della Costituzione.

Ritenendosi, quindi, che intenzione del legislatore del 2003 sia stata quella di operare un ragionevole bilanciamento, che lo ha indotto a escludere solo la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, con legge 17 ottobre 2003, n. 280, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, è stata dichiarata dalla Corte Costituzionale "non fondata".

Conclusioni.

Giunti alle considerazioni finali del lavoro, non resta che ricordare, ancora una volta, l'importanza rivestita dal recente intervento della Corte Costituzionale (con sentenza n. 49/2011), il quale ha sicuramente avuto il merito di fare un po' di luce su una questione per lungo tempo oscura anche a chi, quotidianamente, si trovava a dover fare i conti con essa. Fino a ieri, infatti, le decisioni rese in sede giurisdizionale avevano consentito di delineare l'ambito esclusivo della giustizia sportiva (rappresentato dalle questioni di natura tecnica e regolamentare), di riconoscere la competenza del giudice ordinario per i rapporti di natura patrimoniale e di affermare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in ordine alle questioni di carattere "associativo" e ad ogni altra controversia residuale incidente su situazioni giuridiche di diritto soggettivo o di interesse legittimo (conquiste tutt'altro che secondarie!). Restava, però, fortemente controverso il tema dell'esatta collocazione, nell'uno o nell'altro ambito di cognizione, delle questioni di carattere disciplinare; a tal proposito, difatti, si registrava un chiaro contrasto tra la lettera della norma, orientata a riservare all'ordinamento sportivo la disciplina di tali questioni unitamente all'irrogazione e all'applicazione delle relative sanzioni, e la dottrina prevalente, protesa, al contrario, verso il riconoscimento di una tutela statale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi coinvolti, così salvaguardando la costituzionalità di una norma altrimenti manifestamente illegittima.

La Corte Costituzionale, investita dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, ha deciso di addentrarsi nel cuore dell'acceso dibattito, adottando una soluzione che, in prima battuta, appare una sorta di mero "compromesso" tra i due schieramenti. Essa, seppur

inquadrata, secondo l'opinione di chi scrive, in un'ottica di bilanciamento tra il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio a garanzia dei propri diritti e interessi legittimi, finisce per disconoscere la "chance" di ottenere dal giudice amministrativo un'effettiva tutela, che vada oltre quella meramente risarcitoria, in tutti quei casi in cui le sanzioni disciplinari generino ripercussioni così gravi da oltrepassare i confini della rilevanza sportiva. Il sistema di tutela tracciato dalla Corte Costituzionale, infatti, fa salva la competenza esclusiva della giustizia sportiva sugli atti attraverso i quali sono irrogate le sanzioni disciplinari interne e riconosce esclusivamente la possibilità per i soggetti privati interessati, sempre a condizione che il provvedimento adottato dalle Federazioni o dal C.O.N.I. incida su situazioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento statale, di proporre al giudice amministrativo la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, bensì il solo risarcimento del danno. In definitiva, il giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, può conoscere delle sanzioni disciplinari sportive in via incidentale e indiretta, al fine esclusivo di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione; nell'ambito della sua competenza residuale, dunque, viene individuata dalla Corte una diversificata modalità di tutela che consente, ad ogni modo, di salvaguardare la legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 280/2003. Definito il quadro odierno, tanto altro sicuramente ci sarebbe da scrivere e tante altre ipotesi sugli sviluppi futuri potrebbero essere formulate; la nostra scelta, tuttavia, è quella di fermarci qui, in attesa che nuove pronunce della giurisprudenza, in particolare del giudice amministrativo, possano avallare (ottimisticamente) o, molto più probabilmente, contestare le conclusioni cui la Corte Costituzionale è pervenuta. Abbiamo, avuto modo di comprendere, durante la creazione di questo lavoro, come ogni parola, ogni pensiero scritto sulla materia da noi affrontata, da presente divenga passato in meno di un minuto, perendo inesorabilmente sotto i colpi delle innovazioni legislative e

giurisprudenziali. Ciò non valga a demoralizzare coloro che, di giorno in giorno, animano con la propria passione il fenomeno sportivo arricchendolo di emozioni, ma funga sempre da stimolo nella ricerca dei problemi e delle soluzioni più aggiornate, nella convinzione che compito del giurista non è quello di ricercare verità ontologiche, quanto piuttosto quello di trarre ogni giorno, dalla propria scienza, gli strumenti per progredire sul cammino della conoscenza.

BIBLIOGRAFIA

- **ALVISI Chiara**, *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Bologna, Giuffrè, 2006.
- **CARBONETTO Gianpaolo**, *Da Olimpia a Pechino. 776 a. C – 2008 d. C. La storia delle Olimpiadi con i premiati di tutte le gare*, Udine, Forum Edizioni, 2008.
- **D'ONOFRIO Paco**, *Sport e giustizia*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2004.
- **DI NELLA Luca**, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1999.
- **FUGARDI Antonino**, *Storia delle Olimpiadi*, Bologna, Cappelli, 1972.
- **GALGANO Francesco**, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (artt. 36 – 42)*, in *Commentario al codice civile*, a cura di SCAJOLA – BRANCA, Bologna, Zanichelli, 1976.
- **GOISIS Francesco**, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano, Giuffrè, 2007.
- **GUARDAMAGNA Agostino**, *Diritto dello sport. Profili penali*, Torino, Utet Giuridica, 2009.
- **LUISO Francesco Paolo**, *La giustizia sportiva*, Milano, Giuffrè, 1975.
- **MAGNANE Georges**, *Sociologia dello sport. Il "loisir" sportivo nella cultura contemporanea*, Brescia, La Scuola, 1972.
- **MANFREDI Giuseppe**, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, Giappichelli, 2007.
- **MARANI TORO Inigo**, **MARANI TORO Alberto**, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè, 1977.
- **NAPOLITANO Giuseppe**, *Manuale di diritto amministrativo (aggiornato alla Legge Finanziaria per il 2008)*, Matelica, Halley Editrice, 2008.
- **PANZANI Luciano**, **FAUCEGLIA Giuseppe**, *Fallimento e altre procedure concorsuali*, Torino, Utet Giuridica, 2009.
- **PERLINGIERI Pietro**, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991.
- **PIZZORNI Reginaldo**, *Diritto naturale e diritto positivo in S. Tommaso D'Aquino*, Bologna, Edizioni Studio Domenicano, 1999.

- **ROMANO Santi**, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1966.
- **SANINO Mario, VERDE Filippo**, *Il diritto sportivo*, Padova, Cedam, 2008.

Saggi e articoli

- **ALBENSI Emiliano**, *La nascita delle Olimpiadi*, in *Nannimagazine.it*, 2008.
- **CARNELUTTI Francesco**, *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Rivista di diritto processuale*, 1953, pp. 16 ss.
- **CESARINI SFORZA Walter**, *Il diritto dei privati*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1929, p. 33.
- **CIPOLLA Fernando**, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo. Il caso Catania*, in *La rivista di diritto ed economia dello sport*, bando 2005 – 2006.
- **DALLA MORA Samuele**, *L'arbitrato tra ordinamento sportivo e ordinamento generale, alla luce del vincolo di giustizia e della clausola compromissoria*, in *Giustiziasportiva.it*, 2007, n. 2.
- **DE CRISTOFARO Marcello**, *Al crepuscolo la pretesa «immunità» giurisdizionale delle federazioni sportive?*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1996, pp. 864 ss.
- **DE SILVESTRI Antonino**, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in **MORO Paolo** (a cura di), *La giustizia sportiva*, Forlì, Experta Edizioni, 2004, pp. 83 – 112.
- **DE SILVESTRI Antonino**, *La giustizia sportiva nell'ordinamento federale*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1981, pp. 3 ss.
- **FURNO Carlo**, *Note critiche in tema di giochi, scommesse ed arbitraggi sportivi*, in *Rivista italiana di diritto processuale civile*, 1952, pp. 619 ss.
- **GIANNINI Massimo Severo**, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1958, pp. 221 ss.
- **GIANNINI Massimo Severo**, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1949, pp. 1 – 28.
- **GRECO Vincenzo Alessandro**, *Ennesimo “spiazzante” intervento del Giudice Amministrativo in ambito sportivo*, in *Techsport.it*, 20 ottobre 2009.

- **GRECO Vincenzo Alessandro**, *La L. 280/2003 alla luce dell'ordinanza del TAR Lazio n. 241/2010*, in *Agentealessandrogreco.blogspot.com*, 19 dicembre 2010.
- **GUARINO Giuseppe**, *Lo sport quale formazione sociale di carattere sopranazionale*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 347ss.
- **MARANI TORO Alberto**, *Lineamenti del sistema dei giochi e degli ordinamenti sportivi*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1969, pp. 1 – 49.
- **MIGNACCA Gianluca**, *La conciliazione nelle controversie*, in *Diritto.it*, 2004.
- **MORO Paolo**, *Critica del vincolo di giustizia sportiva*, in *Giustiziasportiva.it*, 2005, n. 1.
- **NICOLELLA Gabriele**, *L'ordinamento sportivo e le organizzazioni collettive: il CONI*, 2008.
- **PIACENTINI Pier Maria**, *Sport*, in GUARINO Giuseppe (a cura di), *Dizionario Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 1425.
- **PLASENZOTTI Nadir**, *La valutazione dell'illecito disciplinare: i rapporti tra giustizia sportiva e giustizia ordinaria*, 2006.
- **PUNZI Carmine**, *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1987, pp. 237 ss.
- **QUARANTA Alfonso**, *I rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1979, pp. 29 ss.
- **SANDULLI Piero**, *La legge 17 ottobre 2003, n. 280, ovvero una giurisdizione esclusiva in materia di Diritto Sportivo*, in *Romana Dottrina*, maggio – dicembre 2003, pp. 182 – 192.
- **SCIASCIA Massimiano**, *Sport&Giurisprudenza*, in *Radioprimarete.it*, 29 ottobre 2010.
- **VIDIRI Guido**, *Il caso Catania: i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, nota ad ordinanza T.A.R. Catania, 29 settembre 1993, n. 929, in *Foro italiano*, 1994, pp. 511 – 517.

Atti di corsi, convegni e conferenze

- **GIULIANI Nicola**, *La legge n. 280/2003 e i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in BRICOLA Nicola (a cura di), *Materiale didattico distribuito ai corsisti del “Master in “Diritto dello Sport”*, presso l'Università di Trento, Facoltà di Giurisprudenza, 2006/2007.

- **LUBRANO Enrico**, Atti del Convegno ““La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la Legge 17 ottobre 2003, n. 280”, Roma, 26 novembre 2003 e Milano, 11 dicembre 2003.

Voci enciclopediche

- “*Sport*” in **DARDANO Maurizio**, *Nuovissimo dizionario della lingua italiana*, Roma, Armando Curcio Editore, 1982, p. 2042.
- “*Sport*” in *It.wikipedia.org* [s.v. Sport].

Siti internet

- www.agentealessandrogreco.blogspot.com
- www.altalex.com
- www.coni.it
- www.diritto.it
- www.figc.it
- www.giuramm.it
- www.giurcost.org
- www.giustizia-amministrativa.it
- www.giustiziasportiva.it
- www.nannimagazine.it
- www.parlamento.it
- www.personaedanno.it
- www.radioprimarete.it
- www.rdes.it
- www.techsport.it
- www.wikipedia.org

Testi normativi

- **Codice di procedura civile italiano**, approvato con Regio Decreto il 28 ottobre 1940, n. 1443.
- **Legge 16 febbraio 1942, n. 426**: “Costituzione e ordinamento del Comitato Olimpico Nazionale Italiano”.
- **Costituzione della Repubblica Italiana**, entrata in vigore l’1 gennaio 1948.
- **Legge 6 dicembre 1971, n. 1034**: “Istituzione dei tribunali amministrativi regionali”.
- **Legge 23 marzo 1981, n. 91**: “Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti”.
- **Legge 7 agosto 1990, n. 241**: “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”
- **Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242**: “Riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano – CONI, a norma dell’art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”.
- **Legge 21 luglio 2000, n. 205**: “Disposizioni in materia di giustizia amministrativa”
- **Decreto legge 8 luglio 2002, n. 138**: “Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate”.
- **Legge di conversione 8 agosto 2002, n. 178** del D.L. 8 luglio 2002, n. 138.
- **Decreto legge 19 agosto 2003, n. 220**: “Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”.
- **Legge di conversione 17 ottobre 2003, n. 280** del D.L. 19 agosto 2003, n. 220.
- **Decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15**: “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, recante Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI”, ai sensi dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137”.
- **Statuto FIGC**, approvato dall’Assemblea Straordinaria della Federazione il 22 gennaio 2007.
- **Codice di giustizia sportiva**, entrato in vigore l’1 luglio 2007.
- **Nuovo Statuto del Comitato Olimpico Nazionale Italiano**, adottato dal Consiglio Nazionale del CONI il 26 febbraio 2008.
- **Codice dell’Alta Corte di Giustizia Sportiva**, entrato in vigore il 22 gennaio 2009.
- **Principi di giustizia sportiva**, adottati dal Consiglio Nazionale del CONI il 19 maggio 2010.
- **Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104**: “Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo”.

Pronunce giurisprudenziali

- T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 11 settembre 2001, n. 3477.
- T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 29 settembre 1993, n. 929 (ordinanza).
- T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 5 giugno 2003, n. 958 (ordinanza).
- T.A.R. Lazio, sez. III ter, 21 giugno 2007, n. 5645
- T.A.R. Lazio, sez. III ter, 22 giugno 2007, n. 2989 (ordinanza).
- T.A.R. Lazio, sez. III ter, 5 novembre 2007, n. 10894.
- T.A.R. Lazio, sez. III ter, 5 novembre 2007, n. 10911.
- Cassazione civile, SS.UU., 26 ottobre 1989, n. 4399.
- Cassazione civile, sez. III, 5 aprile 1993, n. 4063.
- Cassazione civile, SS.UU., 22 luglio 1999, n. 500.
- Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 26 giugno 2003, n. 300 (ordinanza).
- Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 8 novembre 2007, n. 1048.
- Consiglio di Stato, sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050.
- Consiglio di Stato, sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025.
- Consiglio di Stato, sez. VI, 9 agosto 2005, n. 3860 (ordinanza).
- Consiglio di Stato, sez. VI, 13 novembre 2006, n. 6673.
- Consiglio di Stato, sez. VI, 25 gennaio 2007, n. 268.
- Consiglio di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782.
- Consiglio di Stato, sez. VI, 17 aprile 2009, n. 2333.
- Consiglio di Stato, sez. VI, 14 ottobre 2009, n. 5151 (ordinanza).
- Corte Costituzionale, 6 luglio 2004, n. 204.
- Corte Costituzionale, 11 febbraio 2001, n. 49.

Ringraziamenti.

Quando la fine di un lavoro coincide con i titoli di coda di un segmento di vita, in questo caso di un percorso universitario, ecco che alla mente affiorano ricordi di ogni tipo, i quali ti legano a tutte quelle persone che hanno reso il tuo cammino “speciale”. Ed è in momenti come questo che la parola “grazie” si carica di una sincerità senza precedenti, perché, ad un tratto, viene meno la necessità di captare la benevolenza degli altri, lasciando spazio solo a pensieri autentici di gratitudine e di riconoscenza. Ecco il motivo per cui, senza seguire alcun ordine, né settoriale né di importanza, nella stessa misura e con tutto il cuore dico:

GRAZIE ai miei genitori, insostituibile supporto morale (ed economico) della mia carriera universitaria, punto di partenza di tutto ciò che faccio nella mia vita, sostegno di ogni mia iniziativa (tranne quella di andare a Los Angeles!);

GRAZIE alla mia famiglia tutta, a chi qui con me condivide questa gioia e a chi dall’alto mi sorride, consapevole di colmare la mancata presenza fisica dandomi una straordinaria forza d’animo;

GRAZIE a chi, ancor studente di liceo, mi suggerì di iscrivermi a questa facoltà, che tanto toglie, ma ancor di più dà ai suoi “discepoli” (lavoro a parte, si capisce!);

GRAZIE a tutti quei professori universitari che, evitando, al cospetto di altri, di limitarsi ad una valutazione della persona in trentesimi, hanno manifestato la propria stima per la persona/studente, incoraggiandola a non mollare ed alimentando la voglia di sapere;

GRAZIE al Prof. Ernesto Sticchi Damiani per avermi dato modo di realizzare un

elaborato finale che rispecchiasse i miei reali interessi, dimostrando una cordialità ed un'umiltà difficilmente riscontrabili in persone di una certa cultura;

GRAZIE al Prof. Saverio Sticchi Damiani per avermi seguito in questo lavoro, pur tra i suoi tanti impegni, rivelando una dedizione per l'attività di insegnamento che va oltre l'essere studenti di una facoltà piuttosto che di un'altra;

GRAZIE al Dott. Zinnari per aver messo le proprie conoscenze e il proprio materiale a disposizione della mia ricerca, dandole un input nelle prime battute;

GRAZIE a Benedetta, che da quasi 4 anni a questa parte (mizzeca!) ha deciso di condividere con me gioie, amarezze, noie e passioni, divenendo, giorno dopo giorno, la mia preziosissima "spalla" nella quotidianità degli accadimenti;

GRAZIE ai miei "unici" compagni di avventura universitaria: Mauro (con i suoi complessi pre-esame in grado di minare ogni certezza umana), Chiara (l'ex "moralizzatrice", poi divenuta membra, a tutti gli effetti, del nostro malefico partito libertino), Erika (la mia "guida dello studente", inclusiva di appunti persi e fotocopie varie);

GRAZIE a tutti quelli che hanno dimostrato di credere nelle mie potenzialità, ma anche a quelli che non l'hanno fatto...ora, alla faccia loro, posso urlare: CE L'HO FATTA;

GRAZIE a tutti i miei amici capitanati dal buon Selva, a chi non mi ha mai abbandonato in questi anni e a chi, invece, ha deciso di uscire dalla mia vita, rendendo ancora più importante la presenza di chi è rimasto al mio fianco.

A tutte le persone citate in queste brevi righe dedico il mio lavoro, sperando di averle nuovamente accanto nel mio prossimo segmento di vita...

