

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL SALENTO  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA  
CORSO DI LAUREA SPECIALISTICA IN GIURISPRUDENZA

---

Tesi di Laurea di II° livello  
in  
Diritto Processuale Amministrativo

**I LIMITI DEL SINDACATO DEL GIUDICE  
AMMINISTRATIVO SUI PROVVEDIMENTI DEGLI  
ORGANI DI GIUSTIZIA SPORTIVA**

RELATORE

Ch.mo Prof. Ernesto Sticchi Damiani

LAUREANDO

Vincenzo Alessandro Greco

---

Anno Accademico 2008-2009

*ALLE PERSONE A ME CARE,  
IN SPECIAL MODO A CHI  
CI HA ABBANDONATO  
PRIMA DEL TEMPO.*

# **INDICE**

<b>INTRODUZIONE</b> .....	p. 5
---------------------------	------

## **CAPITOLO I**

### **I RAPPORTI TRA ORDINAMENTO SPORTIVO E ORDINAMENTO STATALE**

Sezione I. NOZIONE DI ORDINAMENTO GIURIDICO E TEORIA DELLA PLURALITÀ DELGLI ORDINAMENTI.....	p. 14
SEZIONE II. QUALE IL CONFINE TRA ORDINAMENTO SPORTIVO E ORDINAMENTO STATALE.....	p. 19
SEZIONE III. DUE SISTEMI GIUSTIZIALI: SPORTIVO E STATALE.....	p. 24
SEZIONE IV. LE CATEGORIE DI GIUSTIZIA SPORTIVA.....	p. 27
1. GIUSTIZIA TECNICA.....	p. 27
2. GIUSTIZIA ECONOMICA.....	p. 29
3. GIUSTIZIA DISCIPLINARE.....	p. 29
4. GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA.....	p. 30
Sezione V. I SOGGETTI DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO.....	p. 35
Sezione VI. LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA.....	p. 40

## **CAPITOLO II**

### **LA REALE PORTATA DELL'AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO ALLA LUCE DELLA EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE DOPO LA RIFORMA DELLA L. 280/2003**

Sezione I. LA LEGGE 17 OTTOBRE 2003, N. 280 IN MATERIA DI GIUSTIZIA SPORTIVA.....	p. 49
1. GIURISDIZIONE ESCLUSIVA DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO	p. 51
2. COMPETENZA FUNZIONALE E TERRITORIALE DEL T.A.R. LAZIO.....	p. 52
Sezione II. FINE DEL VINCOLO DI GIUSTIZIA SPORTIVA?.....	p. 54
1. LA PARZIALE AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO.....	p. 56
2. LA RILEVANZA "ESTERNA" DELLE SANZIONI DISCIPLINARI PER L'ORDINAMENTO STATALE.....	p. 60
Sezione III. UN PASSO INDIETRO NELLA TUTELA GIURISDIZIONALE DELLO SPORT.....	p. 66
1. LA SENTENZA ABBONATI – CATANIA.....	p. 66
2. LE SENTENZE MAZZOLENI E DATTILO (DIRETTORI DI GARA)....	p. 71
Sezione IV. L'ILLEGITTIMITÀ DEL VINCOLO DI GIUSTIZIA SPORTIVA....	p. 77

## **CAPITOLO III**

### **LA PREGIUDIZIALE SPORTIVA**

Sezione I. LA CAMERA DI CONCILIAZIONE ED ARBITRATO DELLO SPORT.....	p. 85
Sezione II. DISPUTA GIURISPRUDENZIALE SULLA NATURA GIURIDICA DELLA DECISIONE DELLA CAMERA.....	p. 95
Sezione III. È AMMISSIBILE IL RICORSO AL GIUDICE AMMINISTRATIVO PRIMA DEL PREVIO ESAURIMENTO DEI GRADI DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA? .....	p. 107
Sezione IV. PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ DELLA PREGIUDIZIALE AMMINISTRATIVA.....	p. 113
<b>CONCLUSIONI</b> .....	p. 116
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	p. 124
<b>RIVISTE CONSULTATE</b> .....	p. 127
<b>SITI WEB CONSULTATI</b> .....	p. 131
<b>PRONUNCE GIURISPRUDENZIALI</b> .....	p. 132
<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b> .....	p. 136

# INTRODUZIONE

Si può convenzionalmente definire lo *sport* come “ogni attività ludica organizzata le cui regole sono universalmente accettate e ritenute vincolanti da coloro che la praticano”<sup>1</sup>. Qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una partecipazione organizzata o non, abbia per obiettivo l’espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali e l’ottenimento di risultati sempre lealmente migliorabili in competizioni di tutti i livelli.

La nozione, appena descritta, non risulta, oggi, corrispondere a realtà: il fenomeno sportivo ha conosciuto un’evoluzione, che lo ha allontanato da quelli che erano (e dovrebbero essere) i suoi tratti caratteristici. Questo mutamento ha naturalmente determinato il sorgere di nuovi e maggiori problemi, in quanto sono coinvolti interessi di ogni genere: economici, politici e sociali.

Risale alla seconda metà dell’800 l’inizio ed il progressivo sviluppo delle moderne organizzazioni sportive. Da quel momento comincia, con l’«*agonismo a programma illimitato*», la diffusione di molte pratiche sportive; l’organizzazione dello sport assume strutture adeguate alle nuove dimensioni e funzioni del fenomeno sportivo, la regolamentazione diventa più precisa, rigorosa e minuziosa.

È nel XX secolo che il fenomeno sportivo assume caratteristiche differenti nei vari Stati, in ragione delle peculiarità proprie di ognuno di essi.

Con i regimi totalitari lo sport diviene parte integrante dell’apparato statale e viene sfruttato a fini politici e propagandistici. Così, il modello ordinamentale sportivo risulta fortemente statalizzato in tutte le sue componenti. L’ingerenza statale nella pratica sportiva viene meno solo con la caduta di tali regimi totalitari e, nel caso dei paesi sotto l’influenza sovietica, solo dopo la caduta del muro di Berlino.

---

<sup>1</sup> P.M. PIACENTINI, *Sport*, in *Dizionario amministrativo*, a cura di G. Guarino, 1983, 1425.

Negli Stati retti da governi democratici, invece, il valore dello sport è rappresentato dallo sviluppo della personalità umana e l'attività agonistica non può che adeguarsi a questa esigenza.

Con la fine della II guerra mondiale, poi, si sviluppano modelli ordinamentali diversi, che possono dividersi in due grandi filoni: quello liberistico e quello interventista.

Nel primo l'attività sportiva, essendo un'attività sociale, appartiene ai cittadini, e spetta al movimento sportivo organizzare tale attività, rappresentarne gli interessi e supportare la politica socio-sanitaria dello Stato che, da parte sua, deve promuovere lo sviluppo e la crescita della pratica sportiva.

Il modello interventista è invece caratterizzato dal fatto che la pratica sportiva deve sottostare agli indirizzi che lo Stato detta, per adempiere ai compiti istituzionali di promotore del benessere della collettività; il movimento sportivo gode di un'autonomia limitata ai profili tecnici.

Con il passare degli anni, le differenze tra i due modelli si sono assottigliate, soprattutto in Italia, laddove l'ordinamento sportivo si è manifestato con caratteristiche originali, tanto da renderlo difficilmente inquadrabile all'interno di uno dei suddetti modelli: si è così parlato di un *tertium genus*, noto come "*Modello Italia*".

L'ordinamento sportivo italiano, infatti, trova anch'esso nell'associazionismo e nel volontariato il proprio fulcro e risulta dotato di un'ampia autonomia economica e normativa perché caratterizzato da una naturale spontaneità e da una sostanziale omogeneità di base. L'ordinamento giuridico statale, però, ha dovuto iniziare ad occuparsi della pratica sportiva, in quanto, con il passare del tempo, questa ha assunto dimensioni tali da incidere sulla complessiva vita sociale. Ciò in conseguenza della perdita, da parte del fenomeno sportivo, del carattere dell'occasionalità. Con l'incessante diffondersi dell'attività sportiva si è creata una struttura con una propria disciplina generale: è nato così un sistema organizzato, con norme proprie.

Punto di partenza per la nascita di questo sistema, che comporta inoltre il riconoscimento alle discipline sportive della qualità di ordinamento giuridico,

è il passaggio dall'*agonismo* cosiddetto «*programmato*» all'«*agonismo a programma illimitato*»<sup>2</sup>.

Tutti i giochi di competizione, sportivi e non, si possono svolgere con due diverse modalità: senza creare alcun collegamento tra le prove, che restano così isolate (*agonismo occasionale*), oppure collegandole tra loro, allo scopo di desumere, valutando comparativamente i risultati, la graduatoria dei giocatori (*agonismo programmatico*). Le gare di quest'ultima categoria si dividono in due classi: a) quella delle gare *a programma limitato* (in cui le graduatorie riguardano solo i giocatori appartenenti ad una determinata comunità); b) quella delle gare *a programma illimitato* (in cui le graduatorie si riferiscono ai giocatori appartenenti a tutte le comunità del mondo).

Il passaggio dall'*agonismo occasionale* all'*agonismo programmatico illimitato* ha segnato nei giochi sportivi una profonda rivoluzione, sul piano sociologico, ma soprattutto sul piano giuridico, ed ha provocato la profonda trasformazione dalla quale ha avuto origine lo sport moderno.

Nell'*agonismo occasionale*, o *a programma limitato* non si presentano particolari problemi organizzativi. Viceversa, nell'*agonismo a programma illimitato* diviene necessario fissare regole scritte, per evitare il pericolo di variazioni che renderebbero non comparabili i risultati; inoltre, devono essere creati meccanismi di controllo, d'accertamento, di utilizzazione e di archiviazione dei risultati. E da qui deriva la necessità di organi che si occupano della redazione, dell'accertamento e dell'applicazione delle regole.

Solo i giochi competitivi programmatici *a programma illimitato* sono collegati anche da interconnessioni a rilevanza giuridica e costituiscono in ogni sistema un ordinamento giuridico<sup>3</sup>. La rilevanza di questo passaggio è soprattutto giuridica in relazione al principio di eguaglianza: le organizzazioni sportive hanno dovuto ispirarsi ad un ideale di uguaglianza e di giustizia che non trova riscontro in nessun ordinamento giuridico generale. Il requisito di tutti i giochi competitivi è costituito dalla "*par condicio*" dei giocatori.

---

<sup>2</sup> T. MARANI, *Gli ordinamenti sportivi*, 1977.

<sup>3</sup> T. MARANI, *Sport*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, XVIII, 1971, 49 e 50.

È quindi nella seconda metà dell'800 che hanno inizio e si sviluppano le moderne organizzazioni sportive. L'organizzazione dello sport si è dovuta adeguare alle nuove dimensioni del fenomeno sportivo. L'ordinamento sportivo assicura, attraverso una regolamentazione precisa ed ispirata al principio di uguaglianza, il rispetto di criteri omogenei garantendo che lo stesso principio sarà rispettato da tutti i paesi, da parte di tutti i futuri giocatori.

L'ordinamento sportivo nasce, quindi, con il passaggio dall'agonismo non programmatico, o a programma limitato, all'agonismo a programma illimitato. I giochi sportivi sono divenuti ordinamento allorché il gioco si è eternato dandosi uno scopo, che non ha limiti di durata e di spazio, e per il perseguimento del quale è stato necessario che l'organizzazione e la normazione acquistassero le caratteristiche che sono peculiari degli ordinamenti giuridici<sup>4</sup>.

Pertanto l'associazione sportiva, considerato che l'evoluzione del fenomeno aveva comportato la formulazione di principi e regole sempre più puntuali ed internazionali, è progressivamente diventata un ordinamento giuridico, sia a livello statale che sovrastatale; in questo differenziandosi rispetto a molte altre formazioni sociali meritevoli di rilievo e di tutela.

Il fenomeno sportivo, con il passare del tempo, ha quindi assunto connotati e significati nuovi, che lo hanno catapultato in una diversa dimensione: non più solo ludica, ma anche e soprattutto economica. Da questo punto di vista, infatti, lo sport rappresenta ormai una rilevante percentuale del commercio mondiale ed è attraversato sempre di più da molteplici interessi extrasportivi. Peraltro, è da sottolineare che grande accentuazione di dette mutazioni proviene, oggettivamente, dalla quotazione in borsa delle società sportive (soprattutto di quelle calcistiche), prevista e consentita dalla legge 18 novembre 1996, n. 586.

Il settore maggiormente coinvolto da tali trasformazioni, sul quale concentrerò la mia attenzione, è quello calcistico.

Il calcio, da più parti definito come lo "*sport nazionale*", da tempo monopolizza sempre più l'attenzione dei tifosi per vicende legate a questioni

---

<sup>4</sup> P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, 2004, 30 ss.

economiche: le mancate iscrizioni ai vari campionati per falsi in bilancio; i dissesti finanziari ed i fallimenti delle società calcistiche, alcune delle quali di radicamento diffuso e antico (come la Fiorentina ed il Napoli).

Il recente c.d. "*scandalo calciopoli*", che ha coinvolto il "*sistema calcio*" e l'immediatamente precedente "*scandalo*" relativo alla società *Genoa calcio* sono gli esempi più clamorosi di quanto il mondo dello sport (e soprattutto quello del calcio) si stia allontanando da quei valori che, invece, dovrebbero rappresentare le fondamenta su cui costruire lo stesso.

In conseguenza di ciò, il fenomeno "*sport*" è, quindi, "*investito*" da una serie di situazioni che avevano ed hanno del paradossale, se raffrontate all'idea dello stesso come un gioco, un divertimento.

A questo si deve aggiungere, anche come conseguenza del contesto descritto, che - da ormai un quindicennio - il principio dell'assoluta autonomia della giustizia sportiva (c.d. "*domestica*"), in passato affermato senza rilevanti contestazioni, ha trovato smentita in ripetute "*incursioni*" della magistratura dello Stato, in particolare di quella amministrativa, in ragione della c.d. "*sovranità e supremazia*" dell'ordinamento statale; valgano, come esempio, i numerosi casi di radiazione di società o di mancata iscrizione delle stesse ai campionati, portati all'attenzione del Giudice statale. C'è da aggiungere che, spesso, in tali occasioni, le decisioni giudiziarie hanno finito per prevalere.

Lo sport e gli interessi extrasportivi da cui, negli ultimi anni, lo stesso risulta investito, oggi, costituiscono, non solo in Italia, una vera e propria "*industria*", stante l'oggettiva prevalenza degli aspetti economico-finanziari.

Perciò, il c.d. "*sistema di giustizia domestica*" ha finito per manifestarsi come insufficiente a garantire l'effettiva tutela degli interessi, già accennati, che oggi dominano l'industria sportiva, proprio per la loro rilevanza e la loro portata. Ed è soprattutto il già citato scandalo "*calciopoli*" ad essere dimostrazione di quanto il sistema di giustizia interno all'ordinamento sportivo sia non idoneo alla salvaguardia degli interessi dei soggetti che sono membri dell'ordinamento de quo. L'eccessiva sommarietà dei processi sportivi, in cui le esigenze di immediatezza mal si conciliano con gli interessi coinvolti, comporta

il "doveroso" ricorso alla giurisdizione statale, proprio al fine di tutelare, in modo adeguato, siffatti interessi.

La "ratio" dell'esistenza stessa del sistema di giustizia sportiva deve essere individuata nella necessità di pervenire ad una decisione in tempi celeri, in modo da garantire il regolare svolgimento dei campionati. Ma proprio tale esigenza può condurre ad una eccessiva sommarietà del processo, a discapito del diritto di difesa degli imputati; e una tale sommarietà non può più essere "tollerata": oggi, lo sport non è un'attività meramente agonistica, ma soprattutto economica (tant'è vero che alcune importanti Società calcistiche sono quotate in borsa). Quindi, l'unico procedimento per ovviare e rimediare a tale sommarietà è il ricorso alla giustizia statale.

Proprio le "incurSIONI" più incisive del Giudice statale nella "giustizia domestica" dello sport (il c.d. "caso Catania", nell'estate 2003) sono state determinanti affinché il Legislatore statale intervenisse al fine di dirimere il conflitto tra gli organi di giustizia sportiva e quelli statali, individuando le materie di competenza di quest'ultimi.

Invero, la l. 280 del 2003 è stata emanata al fine di arginare le spinte "eversive" apportate all'ordinamento sportivo della FIGC in quel contesto, soprattutto a causa delle numerose decisioni dei TAR regionali favorevoli ad una riammissione nei campionati nazionali di calcio, serie B e C1, delle società calcistiche, con sede nel medesimo capoluogo del Tribunale Amministrativo Regionale adito, prima escluse dai rispettivi tornei.

Ad oggi il conflitto tra gli organi di giustizia, sportiva e non, è tutt'altro che risolto, stante la continua diatriba in merito a ciò che è rilevante per l'ordinamento generale, e ciò che invece non lo è. E l'istituzione, ad opera del CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano), della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport, quale organismo di giurisdizione sportiva di ultima istanza, con compiti consultivi e amministrativi per procedure alternative di soluzione delle liti, non ha certamente semplificato la effettiva risoluzione delle controversie sorte in ambito sportivo.

Invero, la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport, con il nuovo Statuto del [CONI](#), è stata soppressa e sdoppiata, come funzioni, in un

**Tribunale Arbitrale dello sport** (competente a dirimere le sole controversie tra le Federazioni, che l'hanno introdotto nei propri statuti, e i loro affiliati) e in un'**Alta Corte di Giustizia Sportiva** (una specie di corte di cassazione dello sport). La riforma, finalizzata a rafforzare la terzietà degli Organi di Giustizia del CONI, non può essere ancora oggetto di una approfondita valutazione, in quanto poche sono state le occasioni in cui tali organi sono intervenuti.

Le controversie sportive possono distinguersi, in relazione all'identità e alla qualità delle parti contrapposte, in quattro categorie:

- a) controversie in cui nessuna delle parti è un'istituzione sportiva o un soggetto ad essa affiliato, ma vertente su ambiti connessi allo sport;
- b) controversie in cui una sola delle parti è un'istituzione sportiva;
- c) controversie in cui una sola delle parti è un soggetto affiliato ad un'istituzione sportiva;
- d) controversie in cui entrambe le parti sono istituzioni sportive o soggetti affiliati ad esse.

Quest'ultime possono suddividersi ulteriormente in controversie di natura tecnica, economica, amministrativa e disciplinare.

L'oggetto del mio discorso sarà incentrato proprio sulle controversie di cui alla suddetta lett. d).

Le controversie ascrivibili ai primi tre punti non creano particolari problemi, poiché difficilmente potranno trovare sede di risoluzione negli strumenti creati in seno alle istituzioni sportive, cioè nell'ambito della c.d. "*giurisdizione domestica*". Ad esse, stante il coinvolgimento di un soggetto estraneo all'ordinamento sportivo, per unanime opinione, sono deputati gli organi giurisdizionali statali in riferimento agli interessi concreti correlati alle posizioni soggettive fatte valere (diritti soggettivi, interessi legittimi, etc.).

Invece, è nell'ambito della categoria di controversie in cui entrambe le parti sono istituzioni sportive e/o soggetti ad esse affiliati che si viene a creare il (sopra citato) problema di sovrapposizione tra l'ordinamento statale e l'ordinamento sportivo. Mentre, a livello teorico, in tali casi, dovrebbero trovare

piena applicazione gli strumenti interni o di "*giustizia domestica*", nella realtà pratica la situazione risulta essere molto complessa.

In tale ambito, soprattutto, si è, così, venuto a creare un continuo, e non ancora definito, confronto – scontro tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale: il primo "rivendica" la propria autonomia, in ragione della sua specialità; il secondo esclude che tale autonomia possa definirsi assoluta, riconoscendo, come legittimo, l'intervento del Giudice statale, in virtù della "supremazia" dell'ordinamento generale (ordinamento statale) su quello particolare (ovvero quello sportivo).

La complessità è determinata, non solo, dalla tendenza di club ed atleti, eventualmente non soddisfatti dalle decisioni adottate dagli organi di giustizia sportiva, di ricorrere sempre di più alla giustizia statale, per la tutela dei propri interessi, ritenendo insufficienti le garanzie procedurali fornite dal sistema di giustizia sportiva, rispetto a quanto previsto nell'ambito dell'ordinamento statale.

Ma anche, e soprattutto, dal fatto che il soggetto dell'ordinamento sportivo è, allo stesso tempo, anche soggetto dell'ordinamento statale e, quindi, come tale, portatore di diritti soggettivi ed interessi legittimi. Non è possibile, perciò, disconoscere in capo a tale soggetto la possibilità di ricorrere ad un Giudice statale, in virtù degli artt. 24, 111 e 113 della Costituzione, laddove lamenti una lesione della sua sfera giuridica. Né è accettabile l'idea che diritti soggettivi ed interessi legittimi, tutelabili rispettivamente dinanzi al Giudice ordinario e al Giudice amministrativo, possano essere conosciuti solo dagli organi di giustizia sportiva.

# **CAPITOLO I**

## **I RAPPORTI TRA ORDINAMENTO SPORTIVO ED ORDINAMENTO STATALE**

## **NOZIONE DI ORDINAMENTO GIURIDICO E TEORIA DELLA PLURALITÀ DEGLI ORDINAMENTI**

Prima di qualunque tentativo di definire l'ordinamento sportivo ed il suo rapporto con l'ordinamento statale, si manifesta opportuno, per ragioni di chiarezza, inquadrare il concetto di "**ordinamento giuridico**" nella sua attuale configurazione.

Il concetto di ordinamento giuridico è stato oggetto di un attento approfondimento da parte della dottrina al fine di ricostruirne il significato. Le teorie che hanno avuto maggior peso sono due.

In una prima fase, predominante è la **dottrina "normativista"**, elaborata da Hans Kelsen<sup>5</sup>, in forza della quale l'ordinamento giuridico consta di un insieme di norme e viene individuato come "sistema normativo", composto dal solo elemento della "normazione". Al vertice dell'ordinamento vi è la norma fondamentale, identificata dal giurista nel generale dovere, sussistente in capo a tutti i cittadini, di obbedienza alle norme medesime.

In un secondo momento, prende corpo la **teoria "istituzionalista"** di Santi Romano<sup>6</sup>, che considera l'ordinamento come un complesso sistema di fattori regolatori della società, dotati di valenze diversificate, di efficacia e persuasività nell'ambito della "Nazione". Solo all'interno di questa complessa architettura deve essere collocata la norma, la quale è caratterizzata dal potere della cogenza e dalla peculiare caratteristica della sanzionabilità, attuata mediante l'esercizio della giurisdizione. La teoria de quo nega quella normativista, ritiene che il solo elemento della "normazione" non sia sufficiente ad esprimere il concetto di ordinamento giuridico. L'insufficienza della nozione di diritto, come esclusivo insieme di norme, si manifesterebbe, così, soprattutto, quando si ha riguardo all'intero ordinamento giuridico di uno Stato. Ciò, poiché l'ordinamento giuridico di uno Stato va ben oltre l'idea dello stesso come insieme di regole. Il concetto di ordinamento giuridico si

---

<sup>5</sup> H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, 2000.

<sup>6</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, 1917.

sovrappone e coincide con quello di società (*"ubi societas, ibi ius"*), in quanto esso risulta essere il prodotto della coscienza sociale: l'elemento della normazione è preceduto dagli elementi della plurisoggettività e dell'organizzazione.

Tre sono dunque gli elementi essenziali di un ordinamento giuridico:

- *Normazione*;
- *Società*, come unità ulteriore e distinta degli individui;
- *L'ordine sociale*, che comprende ogni elemento normativo extragiuridico<sup>7</sup>.

La teoria in questione perviene ad affermare l'esistenza di una **"pluralità di ordinamenti giuridici"**<sup>8</sup>: invero, all'interno di ogni ordinamento statale si collocano una serie di fenomeni associazionistici complessi e di carattere collettivo, considerati a tutti gli effetti degli **"ordinamenti giuridici settoriali"**, dotati cioè di una certa propria autonomia, seppur operanti nel rispetto della supremazia dell'ordinamento statale.

Secondo il principio della pluralità degli ordinamenti giuridici, ogni associazione che possieda i caratteri della *plurisoggettività* (presenza di più soggetti), dell'*organizzazione* (governata da propri organi interni) e della *normazione* (capacità di emanare norme interne) è definibile come *Ordinamento Giuridico o Istituzione*.

Naturalmente, pur essendoci una pluralità di ordinamenti giuridici, uno di questi deve fatalmente trovarsi in posizione di supremazia rispetto agli altri; posizione che viene occupata dall'ordinamento giuridico statale, essendo lo Stato l'unica istituzione portatrice di interessi universali e dotata di sovranità.

---

<sup>7</sup> Il momento normativo, come afferma Santi Romano, può essere considerato elemento dell'ordinamento giuridico, ma non può senz'altro esaurirlo: a conferma di ciò egli richiama l'esperienza di ordinamenti giuridici come quelli di Common Law, in cui non si rinvengono norme scritte e nei quali non trova posto la figura del legislatore, ma solo quella del giudice: il momento giuridico non coincide con quello normativo, che manca quasi completamente, ma si identifica nel potere del magistrato, il quale esprime l'obiettiva coscienza sociale, ovvero la volontà dell'ordinamento stesso. P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 15.

<sup>8</sup> Conferma di tale pluralismo ci viene fornita dalla sentenza della Corte di Cassazione, sez. un., 11 febbraio 1978, n. 625.

La Costituzione italiana conferma e legittima tale pluralismo di ordinamenti, riconoscendo:

- l'autonomia funzionale delle formazioni sociali, costituendo quest'ultime un momento di espressione della personalità dell'individuo (art. 2)<sup>9</sup>;
- il diritto di associazione in generale (art. 18)<sup>10</sup>.

Sulla base di quanto detto, il fenomeno associazionistico sportivo rientra nella categoria degli ordinamenti settoriali: invero, "è *convincimento diffuso tra i giuristi italiani odierni che il complesso mondo degli sportivi costituisca un ordinamento giuridico*"<sup>11</sup>.

Esso presenta i tre elementi essenziali suddetti di plurisoggettività, organizzazione e normazione<sup>12</sup>.

La *plurisoggettività* è data dall'esistenza di un congruo numero di soggetti, persone fisiche ovvero persone giuridiche, i quali volontariamente si riconoscono in un determinato *corpus* normativo, che costituisce la *normazione*. A tale corpo di norme risulta affiancato un articolato sistema di giustizia sportiva. *L'organizzazione* viene in rilievo come un insieme di elementi, costituendo un complesso logicamente collegato di persone e di servizi e destinato a svolgere tutte le funzioni necessarie per la vitalità e lo sviluppo dell'ordinamento. *L'organizzazione* deve essere permanente e duratura e viene esercitata sui soggetti che compongono l'ordinamento. Tra organizzazione e normazione corrono, inoltre, strettissimi vincoli, di interazione simultanea: l'organizzazione pone le norme, ma contemporaneamente queste creano l'organizzazione; ogni modifica dell'una è modifica dell'altra<sup>13</sup>.

Il riconoscimento della natura giuridica dell'ordinamento sportivo poggia, come detto, sull'applicazione del metodo pluralistico: Giannini, riprendendo e sviluppando le riflessioni di Santi Romano e Cesarini - Sforza, si contrappose a quei diversi orientamenti volti a considerare il fenomeno sportivo "*nient'altro*

---

<sup>9</sup> L'art. 2 della Costituzione sancisce: "*La repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*".

<sup>10</sup> L'art. 18, comma 1, della Costituzione sancisce: "*I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale*".

<sup>11</sup> M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Dir. Sportivo*, 1999, 25 ss.

<sup>12</sup> P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, 2004, 13 ss.

<sup>13</sup> P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 40, 41 e 42.

*che un complesso o sistema di giochi”* e dimostrò l’essenza ordinamentale del fenomeno sportivo riconoscendo in esso i tre, sopra citati, elementi costitutivi di un ordinamento giuridico.

Questi elementi sono propri di ogni singola Federazione sportiva nazionale affiliata, per l’Italia, al CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano), nonché di ogni singola Federazione sportiva internazionale e del CIO (Comitato Internazionale Olimpico). Tutte organizzazioni dotate di una loro autonomia, la quale si esprime attraverso la costituzione di propri organi, di propri sistemi normativi autonomi e strumenti di tutela differenziati. Pertanto, è evidente la possibilità di distinguere ordinamenti sportivi aventi carattere nazionale (le Federazioni sportive nazionali ed il CONI), da ordinamenti sportivi aventi carattere transnazionale (il CIO e le Federazioni internazionali); ugualmente, è innegabile l’esistenza di un coordinamento tra questi vari ordinamenti, attraverso meccanismi di affiliazione e di riconoscimento.

Deve essere, però, precisato che mentre l’ordinamento sportivo internazionale presenta il carattere dell’originalità, nel senso che la sua *“costituzione (...) fonda la propria efficacia esclusivamente sulla forza dell’ordinamento stesso, e non su quella di altri ordinamenti”*, quello nazionale risulta essere invece derivato, in quanto quest’ultimo, a differenza del primo, trova il proprio titolo di validità nell’ordinamento statale e non in sé stesso<sup>14</sup>.

Per il nostro Legislatore, l’esistenza di un ordinamento sportivo internazionale appare una solida certezza; lo Statuto del CONI richiama l’espressione di continuo. L’art. 1 della l. 280/2003 (infra cap. II sez. I) afferma: *“La Repubblica Italiana riconosce e favorisce l’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale facente capo al CIO”*.

Nonostante ciò, l’ordinamento sportivo sovrastatale, differentemente da quello nazionale, appare come una realtà del tutto evanescente, tanto che sembra opportuno chiedersi se l’impostazione richiamata debba essere data per certa o se non sia lecito avanzare dei dubbi.

---

<sup>14</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 1989, 38; M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi, cit.*, 17 ss.

Innanzitutto, è necessario considerare che il CIO, il quale dovrebbe fungere da elemento cardine di questo ordinamento internazionale, non risulta dotato di personalità giuridica internazionale. La soggettività giuridica del CIO, avente sede a Losanna, è di diritto svizzero ed i contratti che il CIO stipula in occasione delle Olimpiadi, con la città ospitante e con il Comitato Olimpico Nazionale, non sono accordi internazionali, bensì contratti sottoposti alla legge nazionale svizzera. Pertanto, non si vede come il CIO possa svolgere il ruolo di ente esponenziale di un ordinamento sovranazionale.

Allo stesso modo, oltre al carattere d'internazionalità, ciò che manca è anche un vero rapporto gerarchico tra le varie organizzazioni coinvolte. Le Federazioni sportive internazionali, ferma restando la loro attività di direzione e riconoscimento delle Federazioni nazionali, esercitano un potere di regolamentazione e organizzazione programmatica dell'attività agonistica relativa ad una disciplina sportiva; tale potere, che costituisce la loro principale attribuzione, non deriva in alcuna maniera dal CIO, il quale ha potere solo di riconoscere la Federazione, al fine di includere la relativa disciplina sportiva nel programma olimpico.

L'ordinamento sportivo sovranazionale è, quindi, originario, in quanto esclusivamente competente ad individuare le regole per lo svolgimento delle competizioni sportive, ma non sovrano, per l'assenza di piena effettività nell'ambito delle diverse compagini territoriali.

Così, escluso che si possa parlare di un ordinamento sportivo internazionale separato e trasversale rispetto ai singoli ordinamenti statali, appare molto più proficuo ragionare di una pluralità di ordinamenti sportivi i quali acquistano una propria dimensione nel confronto dialettico che instaurano con i poteri del singolo Stato, nel cui territorio sono radicati. E ciò vale, non solo per gli ordinamenti sportivi a carattere nazionale, ma anche per quelli internazionali se è vero che i contratti stipulati dal CIO sono contratti di diritto svizzero e i lodi emessi dal Tribunale Internazionale dello Sport di Losanna sono lodi elvetici.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> A. MERONE, *Il diritto dello sport*, in *Juris Works*, 2006, 24 ss.

## **QUALE IL CONFINE TRA ORDINAMENTO SPORTIVO ED ORDINAMENTO STATALE**

Gli ordinamenti settoriali vivono ed esistono all'interno dell'ordinamento statale, del quale fanno parte come **ordinamenti derivati**; tale legame di derivazione è determinato da due fattori:

- dal fatto che, nella maggior parte dei casi, lo Stato "finanzia" tali ordinamenti;
- dal fatto che i soggetti dei vari ordinamenti settoriali sono anche soggetti dell'ordinamento statale.

Ne consegue che atti emanati all'interno dei singoli ordinamenti settoriali, nei confronti dei membri appartenenti a questi ultimi, possano assumere una "rilevanza giuridica" ed anche economica esterna all'ordinamento stesso, in quanto coinvolgenti la sfera giuridica ed i diritti fondamentali del destinatario, come cittadino dello Stato.

Il rapporto tra i singoli ordinamenti settoriali e lo Stato non può ricostruirsi in termini di "*separazione*", ma, al limite, in termini di "*autonomia*". In ragione di ciò, gli ordinamenti settoriali sono sottoposti alla giurisdizione dei Giudici dello Stato.

L'autonomia di tali Istituzioni non è, però, assoluta e non viene, infatti, riconosciuta loro un'illimitata libertà di azione, poiché tali ordinamenti manifestano la loro azione nell'ambito della supremazia dell'ordinamento statale e nel rispetto delle normative da questo poste in essere, in ragione della "*gerarchia delle fonti*"<sup>16</sup>.

La normativa interna degli ordinamenti settoriali deve sempre essere conforme ai principi stabiliti dalle superiori norme proprie dello Stato (di fonte costituzionale e di fonte primaria). Di conseguenza, laddove la normativa di un ordinamento settoriale si ponga in contrasto con la superiore normativa dello

---

<sup>16</sup> Soltanto lo Stato ha una potestà normativa primaria (potendo emanare leggi ed atti con forza di legge), mentre tutti gli altri ordinamenti settoriali hanno una potestà normativa di fonte secondaria (potendo emanare atti normativi di livello regolamentare).

Stato, essa potrebbe essere riconosciuta illegittima ed annullata dagli organi giurisdizionali statali<sup>17</sup>.

Sicché, l'ordinamento sportivo nazionale, differentemente da quello internazionale, si pone doverosamente all'interno di una dimensione derivata e non originaria, con la conseguenza che la sovranità di cui l'ordinamento statale è dotato non ne risulta in alcun modo limitata, pur manifestandosi, da parte statale, un'apprezzabile riduzione di ingerenza in ambito sportivo. Gli ordinamenti nazionale e sportivo condividono un rilevante spazio giuridico comune, e nei punti in cui questi si trovano in contraddizione fra loro, deve prevalere il primo, perché unico tra i due ad essere dotato di sovranità.

Le norme emanate dall'ordinamento sportivo, pur nell'ambito della riconosciuta autonomia, non potranno, comunque, violare diritti costituzionalmente garantiti e dovranno sempre risultare conformi ai principi fondamentali di ordine costituzionale. Invero, la constatata autonomia sportiva, che non può comunque corrispondere ad una sua indipendenza sovrana della produzione normativa, né ad un'esclusività nell'organizzazione dell'attività giurisdizionale, si fonda unicamente sull'approvazione contrattuale del rapporto associativo, senza alcuna capacità derogatoria, o addirittura abrogativa, delle norme statali, aventi appunto, efficacia "erga omnes"<sup>18</sup>.

L'ordinamento sportivo nazionale, proprio perché agisce nel territorio dello Stato, si confronta inevitabilmente con l'ordinamento statale: i rapporti tra i due ordinamenti dipendono dal grado di interesse o di indifferenza dell'ordinamento generale per il mondo sportivo e, di conseguenza, dalla misura e dall'entità dell'intervento statale e regionale nella regolamentazione del fenomeno sportivo<sup>19</sup>.

Si parla, al proposito, di "sussidiarietà" tra sfera d'azione statale e sfera d'azione sportiva che individua il confine delle reciproche zone e che esclude ogni possibilità di sostituzione e sovrapposizione. Da ciò si rinvengono il principio dell'autogoverno del fenomeno sportivo e l'effettività del suo diritto.

---

<sup>17</sup> E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, 2008, 9 ss.

<sup>18</sup> P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 120.

<sup>19</sup> B. MARCHETTI, *Sport*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, 2003, 929.

*Ma fino a che punto la normativa statale e regionale possono disciplinare la materia sportiva senza disconoscere l'autonomia dell'ordinamento particolare*<sup>20</sup>?

Possiamo distinguere tre variabili:

- ambiti della materia regolamentati esclusivamente dalla disciplina statale e regionale;
- ambiti coperti dalle sole regole tecniche prodotte dagli organismi sportivi;
- ambiti misti, in cui la normativa dello stato e delle regioni e quella sportiva concorrono nella disciplina della materia.

Nonostante l'esistenza di ambiti di esclusiva spettanza dell'uno o dell'altro ordinamento, in non poche ipotesi la linea di demarcazione tra i due settori non è così netta: si crea così un problema di individuazione dell'ordinamento competente.

Un sicuro terreno di scontro è rappresentato dal "**vincolo di giustizia**"<sup>21</sup>, o più semplicemente "*vincolo sportivo*" (di cui si dirà meglio nel capitolo successivo) che vieta ai soggetti dell'ordinamento sportivo di ricorrere agli organi giurisdizionali dello Stato, se non dopo aver ottenuto l'autorizzazione da parte della Federazione, pena la soggezione ad incisivi poteri sanzionatori, che giungono fino all'espulsione del soggetto dall'ordinamento sportivo. Tale vincolo, dal punto di vista dell'ordinamento generale, finisce per determinare nel settore sportivo sospensioni totali e definitive della giustizia ordinaria, che comportano la negazione dei principi essenziali su cui lo Stato si fonda; mentre, dal punto di vista dell'ordinamento sportivo, con siffatta clausola, si è tentato di affermare la propria autonomia dall'ordinamento statale in termini assoluti, ovvero come separazione, evitando l'intervento dello Stato ed il conseguente conflitto tra i due diversi sistemi normativi.

Un secondo campo di possibile contrasto tra i due ordinamenti riguarda la questione dei "**poteri disciplinari**" (che pure sarà approfondito nella

---

<sup>20</sup> "Spiccata autonomia statutaria e regolamentare assegnata agli organismi sportivi anche in ragione della loro struttura associativa - consolidamento di un'organizzazione complessa e ramificata conferiscono al settore sportivo un assetto stabile e di notevole rilevanza, anche economica". B. MARCHETTI, *op. ult. cit.*, 928.

<sup>21</sup> Art. 30 dello Statuto della FIGC

sezione IV) esercitati dalle Federazioni nazionali e della loro rilevanza ai fini dell'ordinamento sportivo. Nonostante la natura associativa (privata) delle Federazioni<sup>22</sup>, e il carattere privatistico di tali sanzioni, è evidente, in alcuni casi (per esempio nell'eventualità di un provvedimento di espulsione), come tale potere sanzionatorio possa tradursi in un'interruzione del rapporto di appartenenza del cittadino all'organizzazione sportiva e, in quanto tale, presentare una rilevanza per l'ordinamento generale.

L'autonomia dell'ordinamento sportivo non dovrebbe poter precludere una possibilità di intervento dello Stato tutte le volte in cui l'esercizio del potere disciplinare e l'applicazione delle regole sportive incide sullo status di membro dell'ordinamento sportivo: in tal caso la riserva a favore dell'ordinamento particolare dovrebbe trovare un *controlimite* nei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

Il confronto tra i due ordinamenti non deve però essere risolto con l'applicazione di un criterio univoco di risoluzione dei conflitti, ma piuttosto attraverso procedimenti comparativi dei valori e degli interessi da soppesare, onde valutarne la rilevanza nei rispettivi ordinamenti: i valori e le regole dell'ordinamento sportivo andranno bilanciati con quelli dell'ordinamento statale secondo una logica che tenda ad accordare la prevalenza a quell'ordinamento i cui principi fondamentali vengono messi in discussione<sup>23</sup>.

L'autonomia degli ordinamenti sportivi è destinata a ridursi, proporzionalmente all'espandersi dell'ordinamento statale che considera irrinunciabile un suo intervento volto alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. Soprattutto in ragione del fatto che i destinatari dei provvedimenti e delle decisioni della giustizia sportiva, cioè gli sportivi, sono ancor prima, e principalmente, soggetti dell'ordinamento statale che ne deve tutelare le posizioni giuridiche, sia i diritti soggettivi sia gli interessi legittimi.

A complicare la questione in esame è la tendenza di considerare taluni sport come attività economiche, che dunque devono necessariamente rispondere a logiche imprenditoriali, suffragate, del resto, dalla stessa presenza nei mercati delle principali Borse mondiali di talune società sportive.

---

<sup>22</sup> Decreto legislativo n. 242 del 23 luglio 1999.

<sup>23</sup> B. MARCHETTI, *Sport*, in *op. cit.*, 931 ss.

Tutto ciò contribuisce ad allontanare lo sport dalla sua collocazione originaria di ordinamento speciale all'interno di un ordinamento generale, poiché la compressione d'autonomia che la logica mercantile tenta di imporre alla giustizia sportiva, finisce per riflettersi sull'intero sistema, tradendo così la ratio dei presupposti su cui è fondato.

La diversità tra giudizio sportivo e ordinario non è un elemento da ridimensionare, perché costituisce il fondamento di una precisa scelta normativa, che ha consentito all'ordinamento sportivo di assicurare una propria "giustizia", non ancorata al principio, irrinunciabile per lo Stato, della tipicità dell'illecito. La giustizia sportiva ha, comunque, senz'altro il dovere di perseguire ed assicurare l'obiettivo della giustizia sostanziale, cioè il rispetto dei principi morali di lealtà e probità, compressi da logiche prettamente economiche<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> P. D'ONOFRIO, *L'ordinamento sportivo tra giustizia sportiva e giustizia statale*, in <http://www.cahiers.org/new/htm/articoli>, 2004, 6 e 7.

## **DUE SISTEMI GIUSTIZIALI: SPORTIVO E STATALE**

La complessità organizzativa e strutturale dell'ordinamento sportivo non può che riflettersi sul piano della tutela giustiziale accordata al cittadino, in quanto soggetto di tale ordinamento. Si possono ravvisare, così, due **sistemi giustiziali**: quello sportivo e quello statale (civile e amministrativo).

Invero, l'ordinamento sportivo manifesta la propria spinta autonomistica, non solo nel momento normativo, nel quale pone norme proprie autonome, ma anche in un secondo momento, c.d. "**giustiziale**" (volto alla attuazione coattiva o a sanzionare la mancata attuazione delle proprie norme), con la predisposizione di un proprio **sistema di giustizia interna** (c.d. "**domestica**" o di "**giustizia sportiva**")<sup>25</sup>, strutturato in modo analogo a quello statale, nascente dalla necessità di risolvere in tempi brevi e in maniera competente le controversie che insorgono tra i suoi esponenti.

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

Invero, ciascuna Federazione sportiva emana appositi regolamenti in materia di giustizia, con i quali prevede modalità di comportamento, cui devono conformarsi i soggetti dell'ordinamento sportivo, e le relative sanzioni; istituisce i vari organi di giustizia federale, disciplinandone la costituzione, le competenze e le procedure da osservare dinanzi ad essi.

Il problema dei rapporti tra giustizia sportiva e giustizia statale nasce proprio dalla pretesa autonomistica dell'ordinamento sportivo, che trova un'espressione nel rifiuto da parte dei suoi stessi organi di giustizia ad attuare le decisioni assunte dai giudici statali, aventi ad oggetto giudizi di legittimità circa la normativa sportiva. *"L'ordinamento sportivo considera indifferente quello statale, e in previsione della possibilità che le due normazioni vengano in conflitto si occupa di evitare, nei limiti in cui è possibile, che le autorità*

---

<sup>25</sup> Con il termine "*giustizia sportiva*" ci si riferisce a tutti quegli istituti previsti dagli statuti e dai regolamenti di ogni Federazione, preposti a dirimere le controversie che nascono tra Federazioni, associazioni di appartenenza e singoli atleti. M. SANINO, *Sport*, in *Enciclopedia giuridica Italiana*, 1994, 2.

*statali intervengano per reprimere le violazioni delle norme del loro ordinamento*"<sup>26</sup>. E questo è lo scopo della norma – vincolo di giustizia, che impone ai tesserati di accettare le norme e i provvedimenti federali e colpisce con sanzioni coloro i quali provochino l'intervento di autorità estranee al mondo sportivo.

I conflittuali rapporti tra i due sistemi giustiziali si giustificano anche con la difficoltà di individuare, con certezza, gli esatti confini della sindacabilità da parte del Giudice statale dei provvedimenti di natura sportiva, preso atto che lo Stato, in quanto ordinamento generale e sovrano, non può "abdicare" a tutelare quelle situazioni che, pur nascenti in un ordinamento settoriale, come quello sportivo, hanno comunque una rilevanza esterna.

A livello teorico la giustizia sportiva dovrebbe riguardare le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, mentre le giurisdizioni statali dovrebbero essere chiamate a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di interessi legittimi o diritti soggettivi, di competenza rispettivamente del Giudice amministrativo e di quello civile.

**"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; mentre al di fuori di tale ambito, là dove si riscontri la possibilità di lesione di diritti soggettivi e interessi legittimi, il rispetto della libertà di associazione non può spingersi fino ad ammettere che l'ordinamento abdichi al proprio compito di assicurare la tutela di posizione soggettive dei singoli, cui è garantita protezione anche all'interno delle formazioni sociali in cui si svolge la loro personalità**"<sup>27</sup>. Ma se ciò è vero e semplice a livello teorico, non è lo stesso nel caso concreto: resta da verificare, caso per caso, quando si è in presenza di lesione di posizioni giuridiche sostanziali, come tali tutelabili

---

<sup>26</sup> F. LUISO, *La giustizia sportiva*, 1975, 570 ss.

<sup>27</sup> M. DE CRISTOFARO, *Al crepuscolo la pretesa «immunità» giurisdizionale delle federazioni sportive?*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1996, 869.

dall'ordinamento generale, e quando, invece, si sia di fronte alla violazione di regole tecnico-sportive, rimesse in tal caso agli organi di "giustizia sportiva"<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> B. MARCHETTI, *Sport*, in *op. cit.* 956 ss.

## LE CATEGORIE DI GIUSTIZIA SPORTIVA

All'interno del sistema di giustizia sportiva si possono rinvenire quattro diverse aree di esercizio della stessa; ed infatti, le possibili controversie che coinvolgono gli organi di tale sistema permettono di distinguerne quattro differenti categorie<sup>29</sup>:

### 1. GIUSTIZIA TECNICA

È volta a sanzionare la violazione di regole meramente tecniche (garantendo così il corretto svolgimento della gara), in relazione alle quali non dovrebbe esservi spazio per un intervento della giurisdizione statale<sup>30</sup>, poiché rientranti nella presunta area dello "**indifferente giuridico**" per l'ordinamento generale. Le decisioni delle Federazioni che incidono sulla sfera delle questioni tecniche non si connotano come provvedimenti amministrativi, riguardando solo profili organizzativi: non sono espressione di pubblici poteri, ma disciplinano lo svolgimento della gara sportiva, senza alcuna rilevanza per l'ordinamento statale<sup>31</sup>; conferma di ciò ci viene fornita dalla Corte di Cassazione (si veda Cass. Civ. sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4339, in *Rivista di diritto dello sport*, 1990, pag. 57, ed in *Foro italiano*, 1990, I, pag. 899, ed anche in *Giurisprudenza italiana*, 1990, I, pag. 1281)<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> F.P. LUISO, *La Giustizia sportiva*, 1975, 36 ss.

<sup>30</sup> Tribunale di Roma 20 settembre 1996: "Le norme tecniche concernenti le condizioni di regolarità delle competizioni sportive che in quanto tali risultano estranee ad ogni interesse oggetto di attenzione da parte dell'ordinamento generale, non possono essere sottoposte alla cognizione del giudice statale", in *Rivista di diritto sportivo*, 1997, 546.

<sup>31</sup> TAR Lazio, sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099: "I provvedimenti di una federazione sportiva che incidano esclusivamente sulla sfera degli aspetti tecnici dell'attività agonistica disciplinati da norme sportive di carattere meramente interno, non danno luogo alla lesione di posizioni tutelate dall'ordinamento giuridico generale; ne consegue che l'impugnazione degli stessi è da considerarsi inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione", in *Riv.dir.sport.*, 1985, 589.

<sup>32</sup> La Cassazione, con tale decisione, dichiara: «Si tratta di valutare la natura della posizione soggettiva rispetto all'applicazione delle regole tecniche che determinano il risultato di una competizione agonistica. Risultato che, per sgomberare il campo da equivoci, può essere stabilito non solo con l'acquisizione immediata di un certo punteggio su un campo di gara, ma anche con la successiva verifica di regolarità nell'acquisizione predetta. Di modo che non

Non può negarsi che dal conseguimento definitivo del risultato possano sorgere vari interessi, ma, allo stesso tempo, non è pensabile che possano sussistere diritti soggettivi o interessi legittimi<sup>33</sup>. Per quanto riguarda i primi, manca la possibilità di identificare, nelle regole tecniche in questione e nella disciplina del riscontro dell'osservanza di esse da parte degli organi federali, l'esistenza di "norme di relazione", tali da dar luogo alla configurabilità di diritti soggettivi; per quanto concerne i secondi, occorre precisare che la suddetta non dà luogo a provvedimenti amministrativi, in quanto non proviene da un soggetto di diritto pubblico e non è finalisticamente coincidente con le norme fondamentali del CONI (ente pubblico)<sup>34</sup>.

Non trovandoci in presenza di diritti soggettivi o interessi legittimi, l'eventuale inosservanza di dette norme interne dovrebbe essere del tutto irrilevante sia per il Giudice ordinario, sia per il Giudice amministrativo.

Opposta opinione coltiva, invece, parte della giurisprudenza, la quale ribadisce che, atteso il profilo pubblicistico e le finalità degli atti emanati da questi soggetti, detta attività è da considerarsi fonti di interessi legittimi e, pertanto, di competenza, non del Giudice sportivo, ma di quello amministrativo<sup>35</sup>. A sostegno di tale tesi, deve considerarsi come ormai, alla luce della sempre maggior crescente presenza di interessi economici nel settore dello sport, anche le questioni tecniche possono assumere, in certi casi,

---

*avrebbe senso porre il problema della qualificazione della posizione soggettiva con riguardo al preteso consolidarsi di una certa situazione sorta dopo l'acquisizione del risultato in campo. Seguita dal successivo svolgimento della situazione predetta per effetto della pronuncia in sede di verifica»*

<sup>33</sup> Sezioni Unite della Corte di Cassazione, sentenza 26 ottobre 1989, n. 4399: "Le decisioni prese dagli organi di giustizia sportiva di una federazione appartenente al CONI, 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 di tali decisioni".

<sup>34</sup> P. D'ONOFRIO, *L'ordinamento sportivo tra giustizia sportiva e giustizia statale*, in <http://www.cahiers.org/new/htm/articoli>, 2004, 1 ss.

<sup>35</sup> TAR Puglia, sez. I, 11 settembre 2001, n. 3477: "Non può negarsi il rilievo organizzativo-gestionale nei suoi riflessi sull'assicurazione del più corretto e regolare svolgimento delle gare calcistiche, degli atti relativi alla formazione e gestione dei ruoli arbitrali, che non possono, pertanto, riguardarsi come meri momenti di regolazione degli interessi degli associati proprio per i riflessi esterni che dispiegano in ordine allo svolgimento delle gare e dei campionati (...) la gestione razionale, trasparente ed efficace dei ruoli arbitrali, per la delicatezza e rilevanza dei riflessi che gli stessi assumono nell'ambito dell'organizzazione e dello svolgimento delle competizioni agonistiche, esige rigore di forme e rigida applicazione delle norme tecniche di settore, non soltanto a tutela degli interessi ma in relazione all'interesse, più generale, al miglior governo del settore arbitrale".

una potenziale rilevanza per l'ordinamento generale, in quanto taluni provvedimenti del direttore di gare (ad esempio, *convalida o meno di un goal*) possono determinare conseguenze dirette e determinanti, oltre che sotto il profilo tecnico – agonistico (*assegnazione o meno di un titolo*), anche sotto il profilo giuridico – economico (*partecipazione o meno ad una competizione*). Non può dunque dirsi, a priori, che tale sfera di questioni sia del tutto irrilevante.

## **2. GIUSTIZIA ECONOMICA**

Concerne i rapporti patrimoniali tra associato e associazione. Tali controversie sono devolute ad organi precostituiti all'interno delle singole Federazioni o a collegi arbitrali, in forza di una clausola compromissoria. La legittimità di tali collegi deriverebbe dalla natura delle controversie, in quanto aventi ad oggetto diritti disponibili. Ma, proprio in relazione al rito arbitrale, è possibile configurare l'ipotesi di un intervento del Giudice statale come momento d'impugnazione del lodo, secondo quanto è previsto dal codice di procedura civile.

La giurisprudenza ha sempre riconosciuto l'oggettiva rilevanza delle questioni patrimoniali, stante la rilevanza oggettiva dell'aspetto economico, ed ha stabilito un principio di alternatività, tra la soluzione offerta dalla giustizia sportiva in via arbitrale e la soluzione offerta dalla giustizia ordinaria.

## **3. GIUSTIZIA DISCIPLINARE**

Deriva dalla violazione, da parte degli associati, delle norme contenute nello statuto o nei regolamenti delle Federazioni ed è diretta, così, ad accertare e sanzionare l'eventuale commissione di illeciti: risulta essenziale per l'esistenza stessa dell'ordinamento sportivo.

Le questioni c.d. *disciplinari*, rientranti nell'alveo della giustizia in questione, sono costituite da tutti gli atti di irrogazione di sanzioni (*pecuniarie*,

*penalizzative, temporaneamente interdittive, definitivamente espulsive dal sistema sportivo, ecc.)* per avere assunto i membri dell'ordinamento sportivo comportamenti in violazione della normativa settoriale/sportiva. Tali questioni sono state riconosciute come potenzialmente rilevanti, laddove, in relazione alla loro entità e al livello agonistico del soggetto sanzionato (se professionista o meno), fossero idonee ad incidere negativamente, oltre che sullo status del tesserato come sportivo, anche sullo status del tesserato come lavoratore o, nel caso si tratti di società sportiva, come impresa, determinando una lesione, rispettivamente, del diritto al lavoro o del diritto di iniziativa economica.

#### **4. GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

È assimilabile alla giurisdizione statale nei confronti degli atti autoritativi ed ha ad oggetto atti amministrativi illegittimi degli organi di governo dello sport. Tale categoria fu enucleata dal Luiso sulla scorta della constatazione che alcune Federazioni prevedono la possibilità di impugnare i provvedimenti federali dinanzi ad articolazioni organizzative superiori, mediante provvedimenti funzionalmente assimilabili ai ricorsi gerarchici previsti all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Attualmente, nella categoria confluiscono anche tutte quelle pretese non riconducibili alle categorie precedenti: sono così ricomprese le questioni che non abbiano carattere tecnico o disciplinare, ovvero le questioni relative all'esistenza (*an*) ed al livello (*quantum* e *quomodo*) del rapporto associativo. In particolare, i provvedimenti (*che determinano la perdita definitiva del rapporto associativo o la mancata acquisizione di esso, o anche una "reductio" dello status di associato, come nel caso di diniego di ammissione al campionato di competenza di una società*) emessi dal CONI o dalle Federazioni sportive nell'esercizio dei poteri di organizzazione ad esse demandati. Sembra, pertanto, condivisibile optare per il suo carattere residuale, teso a ricomprendere controversie il cui carattere amministrativo è *atecnicamente* inteso<sup>36</sup>. Di solito, la giustizia amministrativa non è prevista nei regolamenti

---

<sup>36</sup> A. MERONE, *Il diritto dello sport*, in op. cit., 29.

delle Federazioni, essendo i provvedimenti emessi dalle autorità federali, di norma, insindacabili; ove invece, sia contemplata la possibilità di un sindacato, vengono istituiti organi di giustizia appositi e sono disciplinati procedimenti il cui oggetto è l'esercizio del potere autoritativo da parte degli organi amministrativi della Federazione.

\*\*\*

Possono esservi contrasti tra l'ordinamento sportivo e quello statale in tre dei quattro tipi di giustizia sportiva, ossia in quella disciplinare, in quella economica ed in quella amministrativa. Si tratta di questioni potenzialmente **rilevanti** per l'ordinamento statale, laddove gli interessi lesi abbiano rilevanza non solo sportiva, ma anche economico - giuridica. Queste tre forme di giustizia investono, invero, situazioni giuridiche soggettive, oggetto della tutela di cui all'art. 24, comma 1, della Costituzione<sup>37</sup>; si è in presenza, quindi, di diritti soggettivi ed interessi legittimi, i quali, seppur inerenti alla natura di tesserato ad una Federazione sportiva, devono essere tutelati dall'ordinamento statale, in conseguenza del fatto che ogni soggetto dell'ordinamento sportivo è innanzitutto "cittadino" dello Stato<sup>38</sup>.

Così, mentre l'attività di giustizia tecnica devoluta agli organi di giustizia sportiva non sembra dar luogo a nessun problema di interferenza con l'ordinamento generale, a causa dell'indifferenza di quest'ultimo, il vincolo sportivo, che sarà meglio definito nel prosieguo della trattazione, relativo alle controversie economiche, risulta problematico, in quanto esse incidono sulla sfera patrimoniale di soggetti facenti parte dell'ordinamento statale e di quello amministrativo.

In realtà, l'intreccio tra giustizia sportiva e statale appare maggiormente controverso soprattutto nell'ambito delle questioni disciplinari<sup>39</sup>, a causa delle

---

<sup>37</sup> L'art. 24, comma 1, della Costituzione sancisce : "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi".

<sup>38</sup> P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 168.

<sup>39</sup> TAR Sicilia, sez. III, 23 settembre 1993, n. 929 (sentenza relativa al Catania Calcio): "(...) sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo allorché le controversie incentrate sulle sanzioni disciplinari inflitte dai giudici sportivi a società affiliate alle federazioni sportive, ancorché fondate sull'inosservanza di mere regole tecnico - sportive siano di rilevante entità producendo un'effettiva ed apprezzabile censura o perdita di contenuto dello status soggettivo

difficoltà di riportare la potestà disciplinare delle Federazioni nell'alveo dei

---

*di affiliato; pertanto, ... non solo i provvedimenti di revoca dell'affiliazione di una società sportiva ad una federazione, ma anche i provvedimenti di esclusione da un determinato campionato esulano dall'area concettuale e dall'ambito ontologico e contenutistico dell'autonomia sportiva, per la semplice quanto decisiva ragione che trattasi di provvedimenti sanzionatori che, in quanto estinguono facoltà e posizioni giuridiche soggettive, impedendo loro lo svolgimento e il raggiungimento sociale stabilito nello statuto, incidono necessariamente ed incontestabilmente sul piano dell'ordinamento giuridico e non soltanto dell'ordinamento sportivo interno".* In ordine al caso Catania, le decisioni degli organi di giustizia sportiva vertono su un aspetto: accertare, avuto riguardo alle prescrizioni contenute nel Codice di giustizia sportiva, se la giornata di squalifica irrogata ad un calciatore del Siena fosse stata scontata o meno. Il Giudice sportivo era stato chiamato a verificare, sulla base di quanto disposto dall'ordinamento sportivo, la regolarità della gara Siena - Catania e, in particolare, se il calciatore colpito da squalifica avesse scontato la giornata di squalifica e avesse avuto titolo per partecipare all'incontro suddetto. Nel caso di specie, però, la questione è sostanzialmente tecnica. Appare ben chiaro, come la Corte Federale, sicuramente al di fuori di certi schemi processuali propri dell'ordinamento giuridico statale, è intervenuta per colmare un vuoto regolamentare in ordine ad una decisione dell'organo di giustizia sportiva (la Commissione d'Appello Federale) che non incide direttamente o indirettamente sulla posizione giuridica della società calcistica Catania (effetto che si sarebbe verificato se fosse stata disposta ad esempio l'esclusione dal campionato o dalla Federazione sportiva di appartenenza), ma che riguarda una questione puramente tecnica, la cui definizione può comportare in via diretta un aumento o una diminuzione dei punti in classifica.

Alla luce di quanto esposto, l'ordinanza del TAR appare lesiva dell'autonomia dell'ordinamento sportivo in quanto ha ad oggetto una decisione di un organo federale che riguarda esclusivamente la sfera degli aspetti tecnici di un incontro di calcio disciplinati da norme sportive di carattere meramente interno e che non incide negativamente su una posizione soggettiva del Catania, in quanto non determina la perdita dello status di affiliato né impedisce la partecipazione ad una competizione sportiva.

Lo stesso ricorso del Catania al Giudice amministrativo potrebbe apparire in contrasto con l'ordinamento sportivo, per presunta violazione del c.d. "vincolo di giustizia".

La decisione del TAR veniva in parte modificata dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia, che confermava la sospensione della revoca dell'affiliazione: "Detto vincolo, non importa difetto assoluto di giurisdizione dei giudici dello Stato, perché tale vincolo può operare nell'ambito tecnico sportivo, come tale irrilevante nell'ordinamento dello Stato, ovvero nell'ambito in cui ciò sia consentito dall'ordinamento dello Stato, e cioè in quello dei diritti disponibili, e non invece nell'ambito degli interessi legittimi in virtù dei principi inderogabili sanciti dall'art. 113 Cost.". Il Giudice stabilisce, inoltre, che le **Federazioni sportive nazionali, quando agiscono come organi del CONI, partecipano della natura pubblica di quest'ultimo e pertanto gli atti posti in essere in tale qualità sono soggetti alla giurisdizione del Giudice amministrativo allorché incidono su posizioni di interesse legittimo.** Nella specie, i Giudici amministrativi hanno ritenuto che la revoca dell'affiliazione di una società calcistica fosse espressione del potere pubblico della Federazione italiana gioco calcio e, di conseguenza, hanno riconosciuto la loro competenza nella relativa controversia. Infine, la giurisdizione del Giudice amministrativo non è stata riconosciuta per gli atti di esclusione e di non iscrizione di una società sportiva in un torneo o in un campionato, in quanto questi ultimi costituiscono esplicazione non di poteri pubblici di tali Federazioni ma della loro autonomia organizzativa e tecnica riconosciuta al fine di un ordinato e corretto svolgimento delle competizioni sportive, così che l'efficacia di tali atti si esaurisce all'interno dell'ordinamento sportivo.

Dunque, appurata la sussistenza di interessi legittimi, configurabili come posizioni soggettive concretamente tutelabili davanti al Giudice amministrativo quando l'atto provvedimento viene emanato dalla Federazione sportiva nella sua veste pubblica per le finalità del CONI, si è affermata una competenza del Giudice amministrativo ritenendosi che la posizione di interesse legittimo lesa, indisponibile, non potendo per la sua connessione alla tutela d'interesse pubblico generale essere oggetto di una rinuncia alla giurisdizione, come avviene a proposito del vincolo di giustizia, debba trovare necessaria tutela anche avanti all'autorità giudiziaria. P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 156 e 157.

poteri organizzativi interni (rispetto ai quali non sarebbe ravvisabile un generale interesse dello stato) o nell'orbita dei poteri pubblicistici accordati alle stesse (il che consentirebbe di radicare la giurisdizione del Giudice amministrativo)<sup>40</sup>.

Il doveroso riconoscimento di autonomia all'ordinamento sportivo non può far dimenticare la natura settoriale e derivata di tale ordinamento rispetto a quello statale che, per la sua natura originaria e sovrana, risulta impermeabile a forme di compressione ed ingerenza, capaci di mettere in discussione i principi fondamentali<sup>41</sup>.

La potestà disciplinare sembra trovare la sua ragion d'essere *"nel fatto che le federazioni sportive sono figure associative, è così necessaria una gestione dell'appartenenza degli associati all'associazione, nel senso di reprimere i comportamenti contrari ai valori di base ed agli scopi per i quali l'associazione stessa si è costituita e vive"*<sup>42</sup>.

Le decisioni disciplinari, però, non sono volte solo ad assicurare la correttezza e la regolarità dei risultati sportivi (irrilevanti per l'ordinamento generale), ma vanno ad incidere sul rapporto di appartenenza dell'interessato all'organizzazione sportiva, derivante dall'atto di affiliazione. E, poiché quest'ultimo è un atto autoritativo di ammissione che rende partecipe un soggetto all'organizzazione, le sanzioni disciplinari che incidono su tale status hanno egualmente carattere pubblicistico e sono soggette al sindacato del Giudice amministrativo. L'analisi effettuata permette di considerare, dunque, necessariamente soccombente l'autonomia sportiva, con riguardo all'intervento dell'autorità giurisdizionale statale, ogni qual volta vengono adottate misure sanzionatorie restrittive dell'ingresso e della permanenza dell'atleta o delle società nel sistema sportivo.

**Le decisioni sportive disciplinari, pur se aventi carattere organizzativo, divengono rilevanti per l'ordinamento generale tutte le volte in cui l'effetto prodotto sia tale da incidere sullo status di affiliato, alterando o interrompendo il rapporto di partecipazione.**

---

<sup>40</sup> B. MARCHETTI, *Sport*, in *op. cit.*, 959.

<sup>41</sup> P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, *cit.*, 44 ss.

<sup>42</sup> F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, *cit.*, 38.

Bisogna, inoltre, precisare che non sono per nulla remote le ipotesi di misure disciplinari che limitino anche solo temporaneamente l'esercizio agonistico della disciplina di appartenenza, incidendo comunque su posizioni di diritto soggettivo (in quanto idonee a determinare situazioni di indubbio pregiudizio economico) e dunque sindacabili dal Giudice ordinario<sup>43</sup>.

Tutte le volte in cui l'esercizio di poteri sanzionatori comporti la lesione di posizioni giuridiche sostanziali, per le quali appare necessaria la tutela giurisdizionale statale assicurata dagli art. 24 e 113 della Cost., il sopra citato vincolo sportivo non trova applicazione.

Passando a considerare gli atti del CONI, deve precisarsi che, dopo la l. 242/1999, quest'ultimo è rimasto l'unico ente, sportivo pubblico capace di emettere provvedimenti di tipo amministrativo. Entra in gioco, con riguardo a tali provvedimenti, l'art. 113 della Cost., il quale prevede e garantisce l'impugnabilità di ogni provvedimento amministrativo per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi. Da qui, una presunta illegittimità del vincolo sportivo, quando impone di rinunciare alla tutela giurisdizionale dello Stato ed è, quindi, contrario all'ordine pubblico e lesivo di diritti indisponibili, poiché è noto che non è consentito rinunciare alla tutela giurisdizionale prima che sia sorto il diritto d'azione. La giurisprudenza, ordinaria ed amministrativa, ha sempre ribadito l'inidoneità del vincolo ad inibire la tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi degli atleti affiliati alle varie Federazioni sportive di fronte al Giudice statale<sup>44</sup>.

*Invero, il vincolo di giustizia non è sempre riconosciuto come legittimamente operante; la sua validità è limitata a questioni unicamente rilevanti all'interno dell'ordinamento sportivo e non lesive di posizioni giuridiche soggettive, tutelate e disciplinate dall'ordinamento statale<sup>45</sup>; opera così in presenza di "interessi" non tutelati dall'ordinamento statale, ma solo dalle*

---

<sup>43</sup> P. D'ONOFRIO, *L'ordinamento sportivo tra giustizia sportiva e giustizia statale*, in [http://www.cahiers.org/new/htm/articoli/DONOFRIO\\_ORDINAMENTO\\_SPORTIVO.htm](http://www.cahiers.org/new/htm/articoli/DONOFRIO_ORDINAMENTO_SPORTIVO.htm).

<sup>44</sup> P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 168.

<sup>45</sup> TAR Lazio, sez. III, 24 settembre 1998, n. 2394: "L'ordinamento sportivo nazionale, pur essendo dotato di ampi poteri di autonomia, autarchia e autodichia, è derivato da quello generale dello stato, con la conseguenza che il c.d. "vincolo di giustizia" può operare nell'ambito dell'ordinamento strettamente tecnico sportivo ovvero nell'ambito consentito dall'ordinamento statale (e cioè in quello dei diritti disponibili) ma non nell'ambito degli interessi legittimi, i quali sono insuscettibili di formare oggetto di una rinuncia preventiva, generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale" in TAR 1998, I, 3597.

*organizzazioni sportive, in quanto legati al "buon andamento" delle competizioni sportive<sup>46</sup>.*

---

<sup>46</sup> P. SANDULLI, *La legge 17 ottobre 2003, n. 280 ovvero una giurisdizione esclusiva in materia di Diritto Sportivo*, in *Romana Dottrina*, 192.

## I SOGGETTI DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO

L'ordinamento sportivo si basa su di un'organizzazione, ordinata secondo uno schema gerarchico, che fa capo al *CONI* (Comitato Olimpico Nazionale Italiano) e alle *Federazioni sportive nazionali*: è, infatti, a questi organismi che l'ordinamento generale affida l'esercizio della funzione amministrativa nel settore sportivo. Invero, con la legge 16 febbraio 1942, n. 426, è attribuito all'ente pubblico in questione (il CONI) il potenziamento dello sport nazionale e l'indirizzo dello stesso verso il perfezionamento atletico; per delega del CONI, tali funzioni possono essere eventualmente attribuite alle singole Federazioni sportive nazionali.

Il **CONI**, sorto come Comitato a base privatistica ( legge istitutiva del 1914), ha successivamente assunto natura di ente federativo a base associativa e di persona giuridica a carattere pubblicistico dotato di propria autonomia e di rilevanti funzioni, con l'art. 1 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242. Invero, consocia tutte le Federazioni nazionali delle diverse discipline sportive, le quali a loro volta constano delle diverse associazioni e società sportive del rispettivo settore. Inoltre, deve rammentarsi che il CONI è componente del CIO (Comitato Internazionale Olimpico), nonché organo dell'esecutivo per quanto concerne lo sport all'interno del territorio statale<sup>47</sup>.

La legge istitutiva del CONI configurava le **Federazioni nazionali** (aventi per scopo la disciplina e la regolamentazione dei singoli sport) come organi dello stesso; in conseguenza di ciò, quest'ultime ponevano in essere un'attività di natura pubblicistica, in ogni caso rilevante per l'ordinamento generale. L'attuale normativa (decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242), risolvendo le innumerevoli dispute circa la loro natura giuridica, le definisce come associazioni private<sup>48</sup>, disponendo, però, che l'attività sportiva da esse svolta, in qualità di associazioni con personalità giuridica di diritto privato si

---

<sup>47</sup> P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 98 ss.

<sup>48</sup> Art. 15, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242: «Le federazioni sportive nazionali hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato. Esse non perseguono fini di lucro e sono disciplinate, per quanto non espressamente previsto dal presente statuto, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo».

armonizzi «con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività»<sup>49</sup>. Con il d.lgs. n. 242/1999 viene configurata la natura composita dell'attività delle singole Federazioni, delineando l'eventualità che soggetti di diritto privato esercitino funzioni e compiti amministrativi restando assoggettati alla disciplina pubblicistica, senza mutare, per ciò, la loro natura o struttura privatistica. Si riprende, così, la nozione di organo indiretto dell'amministrazione pubblica, che trova applicazione nel nostro ordinamento in relazione, ad esempio, alla figura dei concessionari; ciò comporta la conseguente impugnabilità dinanzi al Giudice amministrativo dei suoi atti, considerati, a tal fine e in vista del collegamento funzionale con l'interesse pubblico, come amministrativi.

In definitiva, le Federazioni, pur mantenendo la veste di enti privatistici, possono esercitare attività a valenza pubblicistica svolgendo la propria attività, avente finalità coincidenti con quelle del CONI, sulla base di poteri pubblicistici e mediante l'adozione di atti amministrativi. La natura pubblica dell'attività e dei provvedimenti delle Federazioni sarebbe così ravvisabile in tutte le ipotesi in cui l'adozione di atti tipici (statuti, norme sanitarie, regolamenti e relativi provvedimenti applicativi) sia finalizzata al perseguimento dei fini istituzionali del CONI. *"In tali occasioni si manifesta la compenetrazione organica con l'ente pubblico, di cui assumono funzioni e regime degli atti"* e possono essere così considerate come enti privati di interesse pubblico<sup>50</sup>. Naturalmente, le Federazioni possono esercitare attività di diritto comune ed essere soggette alla disciplina privatistica. La distinzione tra attività privatistica e pubblicistica delle Federazioni rileva ai fini dell'applicazione delle norme di diritto pubblico e in particolare della legge processuale, del principio di legalità e di tipicità degli atti amministrativi, della giurisdizione del Giudice amministrativo sulle controversie.

L'aver concluso per la rilevanza pubblicistica di taluni atti delle Federazioni non assicura chiarezza in ordine al problema generale della natura dei poteri delle Federazioni, in quanto il criterio adottato (coincidenza di finalità tra Federazioni e CONI) non sembra essere sufficientemente preciso. Inoltre, il

---

<sup>49</sup> Art. 15, comma 1, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242.

<sup>50</sup> B. MARCHETTI, *Sport*, in *op. cit.*, 937 ss.

riconoscimento di autonomia regolamentare a tali enti, rende problematico rintracciare, tra le norme organizzative, quelle espressione di potestà amministrativa e quelle invece a carattere meramente interno<sup>51</sup>.

Alla base di tale sistema, si collocano poi le **società sportive**, quali enti associativi di primo grado che costituiscono articolazioni della Federazione sportiva alla quale sono affiliate. Ed è solo con l'atto di affiliazione che tali società diventano soggetti dell'ordinamento sportivo. Il provvedimento in questione costituisce un vero e proprio onere per le associazioni sportive, poiché esso è un negozio indispensabile al fine di conseguire l'omologazione dei risultati sportivi raggiunti dai propri affiliati, oltre i vantaggi di natura fiscale che la legge prevede per le associazioni che ottengono l'affiliazione.

Le società sportive professionistiche, prima della legge 18 novembre 1996, n. 586, potevano assumere solo la struttura associativa delle società a responsabilità limitata o delle società per azioni, ma a differenza di queste ultime gli utili non potevano essere distribuiti tra i soci e dovevano essere reinvestiti nella società, per l'esclusivo perseguimento dell'oggetto sociale<sup>52</sup>.

La l. 586/1996 ha cancellato il suddetto vincolo del reinvestimento, sicché, dalla sua entrata in vigore con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* n. 272 del 20 novembre 1996 si può invece parlare di lucro anche soggettivo, per cui se una parte degli utili è reinvestita per regolamento federale, *"la differenza va divisa e distribuita tra i soci. In tal modo, tutti gli investitori in sport professionistici"* possono ricevere *"una quota degli utili netti di esercizio della società"*.

Tutto ciò non vale per le società sportive dilettantistiche, per le quali non è consentito alcun scopo di lucro e che continuano ad avere solo la veste giuridica delle associazioni.

Le società professionistiche, oggi, sono delle vere e proprie imprese economiche, le quali possono perseguire fini di lucro e, dunque, realizzano un profitto, tramite la vendita del proprio prodotto, lo spettacolo sportivo, e devono conseguentemente remunerare i propri fattori produttivi, tra i quali

---

<sup>51</sup> B. MARCHETTI, *op. ult. cit.*, 961.

<sup>52</sup> Legge 23 marzo 1981, n. 91

rientra la prestazione lavorativa continuativa degli atleti professionisti che, a tale titolo, ricevono una retribuzione<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 125 ss.

## **LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA**

(INDAGINE CIRCOSCRITTA ALLO SPORT CALCIO)

Più volte auspicata, ma mai realizzata in passato, la **riforma del Codice di giustizia sportiva**<sup>54</sup> è entrata in vigore il 1° luglio 2007. Una tale riforma si è resa necessaria dopo la nota vicenda, c.d. "Calciopoli", che nell'estate del 2006 ha interessato la giustizia sportiva ed ha investito il sistema calcistico nazionale e la sua struttura, scuotendone le fondamenta.

Il nuovo codice di giustizia sportiva trova il proprio fondamento nel **nuovo Statuto della Federazione Italiana Giuoco Calcio** (FIGC), approvato dall'Assemblea Federale in data 22 gennaio 2007. L'intervento normativo non ha alterato la struttura portante del precedente assetto istituzionale, pur facendo registrare delle significative modifiche rispetto al previgente testo al fine di realizzare un modello di "governance" più efficiente, assicurare meccanismi per il miglior funzionamento dell'organizzazione federale, e migliorare il sistema di giustizia sportiva.

A fronte di una struttura disciplinare essenzialmente invariata (se non per l'introduzione di divieti quali ad esempio la c.d. *associazione finalizzata al compimento di illeciti*) il settore che ha subito le modifiche più radicali è stato quello della giustizia sportiva, rivisto nelle regole fondamentali nonché nelle modalità di funzionamento, con l'obiettivo di assicurare una maggiore efficienza e trasparenza, attraverso la piena attuazione dei principi di garanzia, di indipendenza e terzietà del Giudice<sup>55</sup>. Ciò in ragione dell'assoluta inefficacia

---

<sup>54</sup> Il nuovo Codice è suddiviso in sette titoli, rispetto ai dieci di quello precedente. Le modifiche più rilevanti sono contenute nel titolo III dedicato agli Organi della giustizia sportiva. Anche il titolo I, dedicato alle norme di comportamento, è stato oggetto di numerose modifiche:

- sono stati meglio individuati i soggetti tenuti all'osservanza delle norme e degli atti federali, precisando che essi, oltre a comportarsi secondo i principi di lealtà, correttezza e proibità, non possono intrattenere rapporti di abitudine, o comunque finalizzati al conseguimento di vantaggi nell'ambito dell'attività sportiva, con i componenti degli Organi di giustizia sportiva e con gli associati dell'Associazione Italiana Arbitri (AIA);

- è stata introdotta una nuova violazione consistente nell'associazione tra più soggetti, tenuti al rispetto delle norme e degli atti federali, allo scopo di commettere illeciti.

<sup>55</sup> Art. 33 dello Statuto FIGC stabilisce che:

della giustizia domestica, messa in evidenza proprio dalla c.d. vicenda "Calciopoli" e dai procedimenti relativi agli illeciti sportivi dell'estate 2006.

Il nuovo testo, attualmente in vigore, semplifica l'organizzazione della giustizia, eliminando un grado di giudizio e riorganizzando le competenze di ciascun organo di giustizia sportiva. In tal modo, il Legislatore sportivo ha dato piena attuazione alle esigenze di rapidità nello svolgimento dei procedimenti, nonché di specializzazione degli organi giudicanti le questioni sportive.

Deve, sottolinearsi, preliminarmente, come la più rilevante delle questioni controverse, il c.d. "vincolo di giustizia sportiva", trova cittadinanza anche nel nuovo Statuto (art. 30) nella sua originaria portata. Invero, l'art. 30, al pari del precedente art. 27, stabilisce che i tesserati, le società affiliate e tutti gli oggetti, organismi e loro componenti, che svolgono attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevanti per l'ordinamento federale *"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 FIGC, dai suoi organi o soggetti delegati, nelle materie comunque riconducibili allo svolgimento dell'attività federale nonché nelle relative vertenze di carattere tecnico, disciplinare ed economico"*<sup>56</sup>.

La FIGC ribadisce, in tal modo, l'unicità esclusiva della giustizia sportiva rispetto alle controversie insorte in ambito federale, riaffermando al comma tre dell'art. 30<sup>57</sup>, la complementarietà del sistema endoassociativo con quello del

---

- comma 1. *"Gli Organi della giustizia sportiva agiscono in condizioni di piena indipendenza, autonomia, terzietà e riservatezza, assicurate da specifiche norme. Il Codice di giustizia sportiva disciplina i casi di astensione e di ricusazione dei giudici"*.

- comma 2. *"Le norme relative all'ordinamento della giustizia sportiva devono garantire il diritto di difesa. Sono ammessi i giudizi di revisione e di revocazione nei casi previsti dal Codice di giustizia sportiva. Restano ferme le ipotesi previste dall'art. 30, comma 3"*.

Art. 28 comma 1 del Codice di giustizia sportiva stabilisce che: *"Gli organi della giustizia sportiva previsti dallo Statuto federale agiscono nel rispetto dei principi di piena indipendenza, autonomia, terzietà e riservatezza"*.

<sup>56</sup> Art. 30 comma 2 dello Statuto della FIGC

<sup>57</sup> Art. 30 comma 3 dello statuto della FIGC stabilisce: *"Le controversie tra i soggetti di cui al comma 1 o tra gli stessi e la FIGC, 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 CONI, 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 CONI 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*

CONI, che come ultimo grado di giustizia sportiva, offre ad ogni soggetto la possibilità di ricorrere avverso un provvedimento federale innanzi alla Camera di Conciliazione ed arbitrato per lo sport.

Il legislatore sportivo, con l'art. 15 del nuovo Codice di Giustizia sportiva, prevede sanzioni più gravi, maggiormente afflittive, per la violazione della c.d. "*clausola compromissoria*". Circostanza questa che desta non poche perplessità. A fronte dell'obiettivo di disincentivare ancora di più il ricorso da parte dei soggetti dell'ordinamento sportivo all'autorità giurisdizionale dello Stato, se da un lato l'aggravio delle sanzioni eviterà che i giudici statali vengano aditi pretestuosamente, dall'altro, però renderà ancora più onerosi i ricorsi fondati. Inoltre, in tal modo non si risolve né si chiarisce quali siano le questioni sottoposte in via esclusiva alla giurisdizione sportiva e quali quelle che invece sono comunque rilevanti per l'ordinamento statale.

Autentica rivoluzione è rappresentata dal nuovo art. 33 dello Statuto, rubricato "*Ordinamento della giustizia sportiva*", che rappresenta senz'altro la modifica normativa che più ha risentito della vicenda "*Calciopoli*".

Il terzo comma dell'art 33 affida così al Codice di giustizia sportiva il compito di prevedere "*le fattispecie di illecito e le corrispondenti sanzioni, ipotesi di patteggiamento della sanzione non oltre la decisione di primo grado e norme di tipo premiale per i tesserati o le società che diano un contributo di rilevante collaborazione per l'individuazione di tesserati o società responsabili di comportamenti disciplinarmente rilevanti*".

E' così introdotto un'ipotesi di "patteggiamento"<sup>58</sup>, tipica del processo penale, mai prevista in precedenza, al fine di consentire il superamento di situazioni contrassegnate da omertà diffusa e di condotte contrarie alla minima

---

*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 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".*

<sup>58</sup> Il patteggiamento, di cui all'art 33 comma 3 dello Statuto della FIGC, consiste nella possibilità di applicare sanzioni ridotte su richiesta delle parti, previo accordo con la Procura Federale da raggiungersi prima che termini la fase dibattimentale di primo grado.

lealtà processuale, tipiche di quelle verificatesi nel corso dei procedimenti giustiziali dell'estate 2006.

Altra modifica di notevole importanza è rappresentata dalla ristrutturazione dell'intero apparato della giustizia sportiva calcistica, art. 34 (*Organizzazione della giustizia sportiva*) dello Statuto della FIGC, introdotto ex novo. A tale modifica ha fatto seguito la riforma del Codice di giustizia sportiva, e più precisamente del titolo III rubricato "*Organi della giustizia sportiva*", in quanto ne era necessario un adeguamento al nuovo Statuto.

Il sistema degli Organi di giustizia sportiva è stato ridefinito, semplificandone l'articolazione e rendendo più celeri i procedimenti: riducendo a due i gradi di giudizio interni alle Federazioni (è così eliminato il grado di legittimità proprio della Commissione d'Appello Federale).

La Commissione d'Appello Federale (CAF) e la Corte di Giustizia, previste dal vecchio Statuto FIGC, scompaiono a favore della Corte di Giustizia Federale. L'Ufficio indagini e la Procura Federale sono unificati in un unico organo con funzioni sia inquirenti che requirenti, che prende il nome di nuova Procura Federale.

La prima e, forse, maggiore novità è costituita dall'istituzione della **Commissione di garanzia della giustizia sportiva**, che "*opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione*", con il precipuo compito di garantire "*l'indipendenza, l'autonomia, la terzietà e la riservatezza degli Organi della giustizia sportiva*"<sup>59</sup>. La Commissione vanta una composizione eterogenea al fine di evitare che un organo di garanzia sia composto esclusivamente da soggetti di espressione delle stesse gerarchie federali. Invero, oltre al Presidente, due dei quattro membri nominati a maggioranza qualificata dal Consiglio federale (non più dall'Assemblea, come accadeva per i componenti della Corte Federale) devono essere designati direttamente dal Presidente del CONI. "*I componenti della Commissione sono scelti tra professori universitari di prima fascia in materie giuridiche, magistrati delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrativa e avvocati dello Stato con almeno quindici anni di anzianità di carriera, anche a riposo, che siano di*

---

<sup>59</sup> Art. 34 commi 2 e 4 dello Statuto FIGC.

*alta reputazione e di notoria moralità e indipendenza. I componenti della Commissione durano in carica sei anni e non possono essere confermati*<sup>60</sup>.

La Commissione riveste nel sistema federale un ruolo delicato, costituendo una sorta di organo di autogoverno della giustizia c.d. "domestica", con potere di nomina e di sanzione disciplinare dei singoli giudici; ai sensi dell'art. 34 comma tre dello Statuto FIGC la Commissione:

a) formula pareri e proposte al Consiglio federale in materia di organizzazione e funzionamento degli Organi della giustizia sportiva;

b) a seguito di candidature presentate dagli interessati, nomina i componenti della Corte di giustizia federale, i componenti della Commissione disciplinare nazionale, i Giudici sportivi nazionali, il Procuratore federale, i Sostituti procuratori federali;

c) su proposta del Procuratore federale, nomina il Procuratore federale vicario e i Vice procuratori federali;

d) propone al Consiglio federale un regolamento disciplinare per i componenti degli Organi della giustizia sportiva;

e) adotta i provvedimenti disciplinari nei confronti di tutti i componenti degli Organi della giustizia sportiva, inclusi quelli di destituzione in caso di violazione dei doveri di terzietà e di riservatezza, di reiterata assenza ingiustificata, di grave negligenza nell'espletamento delle funzioni, di gravi ragioni di opportunità, anche su segnalazione del Presidente federale, del Procuratore federale o dei Presidenti degli Organi di giustizia sportiva.

La nomina dei componenti degli organi di giustizia sportiva, inquirenti e giudicanti, non è più competenza del Presidente federale, bensì della Commissione di garanzia, unitamente al potere di comminare sanzioni disciplinari, per comprensibili esigenze di rinnovamento funzionale di un sistema che aveva prodotto fenomeni di "autodegenerazione"<sup>61</sup>.

Come già detto sopra, il nuovo Statuto, ed unitamente il nuovo Codice, hanno ridisegnato l'architettura dei gradi di giustizia sportiva, ridefinendo le competenze degli Organi e istituendone dei nuovi in luogo dei precedenti:

a) la Corte di giustizia federale;

---

<sup>60</sup> Art. 34 comma 2 dello Statuto FIGC.

<sup>61</sup> P. D'ONOFRIO, *Prime osservazioni sul nuovo Statuto della FIGC*, in *Riv. Diritto dello Sport*, 2007, 186 ss.

- b) la Commissione disciplinare nazionale;
- c) i Giudici sportivi nazionali;
- d) le Commissioni disciplinari territoriali;
- e) i Giudici sportivi territoriali;
- f) la Procura federale;
- g) gli altri organi specializzati previsti dallo stesso Statuto o dai regolamenti federali.

**La Corte di Giustizia federale** assume nell'ordinamento federale il ruolo avuto, precedentemente, dalla Corte d'Appello Federale (quale giudice di secondo grado) e dalla Corte Federale (in quanto avente funzione nomofilattica e di soluzione dei conflitti di attribuzione sollevati dal Presidente Federale, di Lega o dell'Associazione Italiani Arbitri<sup>62</sup>). È composta da almeno cinquanta componenti e si articola in quattro sezioni giudicanti ed una sezione consultiva<sup>63</sup>.

*“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 dai Giudici sportivi nazionali o territoriali e dalle Commissioni disciplinari territoriali;*

---

<sup>62</sup> L'art. 34 comma 11 dello Statuto della FIGC stabilisce che: *“Il Presidente federale può promuovere di fronte alla Corte di giustizia federale eccezione di legittimità o conflitto di attribuzione contro qualsiasi norma regolamentare, atto o fatto posto in essere da una delle Leghe, dall'AIA o da una delle associazioni rappresentative delle Componenti tecniche, per violazione del presente Statuto, dello Statuto o degli indirizzi del CONI o della legislazione vigente. La stessa potestà compete al Presidente di ciascuna Lega e ai Presidenti dell'AIA e delle associazioni rappresentative delle Componenti tecniche contro norme, atti o fatti posti in essere da organi federali o da altra Lega o associazione”.*

<sup>63</sup> Art. 31 comma 2 e ss. stabilisce che: *“Le sezioni con funzione giudicante giudicano con cinque componenti, tranne i casi per i procedimenti riuniti, sette componenti, e gli appelli delle decisioni degli organi nazionali, tre componenti. La sezione con funzione consultiva decide con sette componenti”.* *“Il Presidente della Corte di giustizia federale può disporre che le sezioni con funzioni giudicanti si pronuncino a sezioni unite sugli appelli che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle diverse sezioni ovvero su quelli che riguardino questioni particolarmente rilevanti. In tal caso, la Corte giudica con la partecipazione di nove componenti (...)”.*

c) 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;

d) 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;

e) esercita le altre competenze previste dalle norme federali" (art. 31 comma 1 del Codice di giustizia sportiva).

**"I Giudici Sportivi** si dividono in Giudici sportivi nazionali e in Giudici sportivi territoriali. I Giudici sportivi nazionali sono giudici di primo grado competenti per i campionati e le competizioni di livello nazionale, nonché per le attività agonistiche direttamente organizzate dalla LND. I Giudici sportivi territoriali sono giudici di primo grado competenti per i campionati e le competizioni di livello territoriale. I Giudici sportivi giudicano in prima istanza in ordine ai fatti, da chiunque commessi, avvenuti nel corso di tutti i campionati e le competizioni organizzate dalle Leghe e dal Settore per l'attività giovanile e scolastica, sulla base delle risultanze dei documenti ufficiali e dei mezzi di prova di cui all'art. 35. I Giudici sportivi giudicano, altresì, in prima istanza sulla regolarità dello svolgimento delle gare, con esclusione dei fatti che investono decisioni di natura tecnica o disciplinare adottate in campo dall'arbitro, o che siano devoluti alla esclusiva discrezionalità tecnica di questi ai sensi della regola 5 del Regolamento di Giuoco". Inoltre "i Giudici sportivi giudicano in prima istanza sulla regolarità del campo di giuoco e sulla posizione irregolare dei calciatori e/o degli assistenti di parte impiegati in gare"<sup>64</sup>.

**"La Commissione disciplinare nazionale** è giudice di primo grado nei procedimenti instaurati su deferimento del Procuratore federale per i campionati e le competizioni di livello nazionale, per le questioni che riguardano più ambiti territoriali, nei procedimenti riguardanti i dirigenti federali nonché gli appartenenti all'AIA che svolgono attività in ambito nazionale e nelle altre materie previste dalle norme federali; è altresì giudice di secondo grado sui ricorsi presentati avverso le decisioni delle Commissioni disciplinari territoriali nei procedimenti instaurati su deferimento del

---

<sup>64</sup> Art. 29 comma 1 e ss. del Codice di giustizia sportiva.

*Procuratore federale. **Le Commissioni disciplinari territoriali** sono giudici di primo grado nei procedimenti instaurati su deferimento del Procuratore federale per i campionati e le competizioni di livello territoriale, nei procedimenti riguardanti gli appartenenti all'AIA che svolgono attività in ambito territoriale e nelle altre materie previste dalle norme federali, nonché giudici di secondo grado sui ricorsi presentati avverso le decisioni dei Giudici sportivi territoriali, salvo quanto previsto dall'art. 44, comma 1"<sup>65</sup>.*

Nel nuovo assetto giudiziario federale, infine, come detto sopra, si registra una rilevante modifica nelle competenze della rinnovata **Procura federale**, poiché, a seguito della scomparsa nel nuovo Statuto dell'ufficio indagini, la prima *"esercita le funzioni inquirenti e quelle requirenti secondo quanto stabilito dal Codice di giustizia sportiva"*<sup>66</sup>; in sostanza dividendo l'organo competente a condurre le attività di indagine e, sulla base delle risultanze emerse, a formulare gli eventuali deferimenti innanzi agli organi di giustizia sportiva.

Il Legislatore sportivo si è preoccupato di prevedere, all'art. 43 del Codice di giustizia sportiva, che *"ogni due anni le norme del Codice saranno sottoposte a verifica al fine di accertarne la funzionalità effettiva e l'efficienza, anche tenendo conto dei pareri e delle proposte formulate dalla Commissione di garanzia della giustizia sportiva"*. Il Legislatore è cosciente della necessità di adeguare e perfezionare la normativa sulla base dei punti critici che la sua applicazione evidenzierà nel corso degli anni.

In definitiva, si può dire che la riforma della giustizia sportiva (nuovo Statuto FIGC e nuovo Codice di giustizia sportiva) è espressione dello sforzo di razionalizzazione del sistema e di adattamento alla evoluzione dell'ordinamento federale.

---

<sup>65</sup> Art. 30 comma 1 e ss. del Codice di giustizia sportiva.

<sup>66</sup> Art. 34 comma 15 dello Statuto della FIGC.

## **CAPITOLO II**

# **LA REALE PORTATA DELL' AUTONOMIA DELL' ORDINAMENTO SPORTIVO ALLA LUCE DELLA EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE DOPO LA RIFORMA DELLA L. 280/2003**

## **LA LEGGE 17 OTTOBRE 2003, N. 280 IN MATERIA DI GIUSTIZIA SPORTIVA**

*"L'effettività di un sistema settoriale si manifesta in modo pieno solo allorquando viene riconosciuta adeguata tutela alle situazioni giuridiche soggettive proprie del sistema settoriale e che, in quanto tali, vengono a vedersi pienamente inserite nell'ambito dell'ordinamento generale.*

*Con riferimento all'ordinamento sportivo, tipico ordinamento di carattere settoriale, l'inquadramento effettivo nell'ordinamento giuridico generale ha avuto avvio di concreta realizzazione con la legge 17 ottobre 2003, n. 280, con la quale è stato convertito in legge il decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 emanato<sup>67</sup> dal Governo nel tentativo di regolamentare i complessi rapporti tra l'ordinamento statale e quello sportivo e tra i rispettivi sistemi di giustizia, individuando sia le questioni, in concreto, rilevanti per l'ordinamento generale, sia il Giudice competente a conoscerne.*

L'occasione, che ha indotto il Legislatore statale ad intervenire in materia di giustizia sportiva, è data dalla situazione di crisi verificatasi a seguito delle vicende proprie del Campionato di calcio 2002 - 2003, allorquando alcune società sportive calcistiche, presentando numerosi ricorsi al TAR contro i provvedimenti di esclusione dai campionati, misero in pericolo l'inizio del successivo campionato di calcio<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> F. LUBRANO, *Diritto dello sport e "giustizia sportiva"*, in *Riv. Diritto dello Sport*, 2007, 11 ss.

<sup>68</sup> Verso la fine del campionato di calcio 2002 - 2003 di serie B, il risultato della gara Catania - Siena (finita 1-1 sul campo) viene prima confermato dall'allora Commissione Disciplinare, poi annullato dalla Commissione di Appello Federale (C.A.F.) ed omologato con il risultato di 2-0 a tavolino a favore del Catania, per l'irregolare utilizzazione di un giocatore squalificato da parte del Siena, ed infine riomologato dalla Corte Federale con il risultato del campo. Il Catania, con ricorso al Tar Sicilia, prima, e Consiglio di Stato, poi, ottiene la sospensione della decisione della Corte Federale, per incompetenza, e quindi la rassegnazione della vittoria a tavolino sancita dalla CAF e dei conseguenti due punti, divenuti nel frattempo determinanti per la classifica finale (laddove, senza quei due punti, il Catania sarebbe retrocesso in serie C1). Nel frattempo, essendo ormai terminato il campionato e i giocatori in vacanza, era impossibile determinare quale squadra sarebbe dovuta retrocedere in luogo del Catania poichè le società Napoli e Venezia si trovavano appaiate al quart'ultimo posto e non era possibile procedere ad uno spareggio, tra di loro. Si profilò, così, l'ipotesi di una serie B a 21 squadre, senonchè le altre squadre retrocesse (Salernitana, Cosenza e Genoa) presentano tre ricorsi separati ai vari TAR locali, richiedendo di disporre il "blocco dei campionati", in quanto le norme della FIGC non

La legge 280 del 2003 ha tentato di risolvere, quindi, in termini generali, la diafrasi tra autonomia dell'ordinamento sportivo e supremazia dell'ordinamento statale: dapprima, riconoscendo l'autonomia e la settorialità dell'ordinamento sportivo, posto all'interno di quello statale; e poi, allo stesso tempo, individuando situazioni, costitutesi nell'ambito settoriale, ma rilevanti per l'ordinamento generale, alle quali si deve, così, riconoscere una tutela non limitata ma piena secondo i principi dell'ordinamento statale. Invero, da un lato, "La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale" (art. 1, primo comma, della l.280/2003); dall'altro, "I rapporti 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" (art.1, secondo comma).

La legge in questione mira, quindi, a chiarire gli ambiti che assumono rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato, separandoli da quelli che devono restare confinati nel *"giuridicamente indifferente"* nella prospettiva statale. Così, l'art. 2<sup>69</sup>, comma primo, della legge de quo, stabilisce che: *"in applicazione dei principi di cui all'art. 1 e' riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:*

- a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive;*

---

prevedevano un organico della serie B a 21 squadre e, pertanto, tale organico avrebbe dovuto rimanere a 20 oppure essere ampliato a 24 squadre.

Il Governo, al fine di evitare ritardi nell'inizio del successivo campionato di serie B, conferisce, con decreto legge, alla FIGC e al CONI un potere straordinario per garantire l'avvio dei campionati, possibile solo con l'ampliamento dell'organico a 24 squadre.

<sup>69</sup> L'art. 2, comma 1, del decreto legge n. 220/2003 prevedeva che fosse riservata all'ordinamento sportivo, in aggiunta a quanto disposto nelle lettere a) e b), confermate nella conversione in legge, la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: *"c) l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni sportive, di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; d) l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmatiche ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre e degli atleti"*. La soppressione in sede di conversione di tali lettere costituisce indice della volontà del Legislatore di non considerare indifferenti, per l'ordinamento statale, le c.d. controversie *"amministrative"*, quali quelle inerenti l'affiliazione delle società alle federazioni e i provvedimenti di ammissione ai campionati, trattandosi di provvedimenti di natura amministrativa, in cui le federazioni esercitano poteri di carattere pubblicistico in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CONI, come pronunciato dal Consiglio di Stato, nella sentenza 9 luglio 2004, n. 5025.

b) *i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive*".

## **1. GIURISDIZIONE ESCLUSIVA DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO**

L'art. 3 della legge 280 del 2003, dopo aver previsto la pregiudizialità sportiva, di cui si dirà nel capitolo terzo, e dopo aver affermato la giurisdizione del giudice ordinario "sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti", prevede la **giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo** per "ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'art. 2".

La giustificazione della istituzione di una competenza giurisdizionale affidata, in via esclusiva, al Giudice amministrativo per la tutela degli interessi legittimi e dei diritti soggettivi, deve essere ricercata nel fine di evitare parcellizzazioni e garantire unitarietà di tutela. La giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo si spiega, inoltre, con il riconosciuto carattere pubblicistico dell'attività posta in essere dalle Federazioni sportive, quali articolazioni del CONI (ente pubblico)<sup>70</sup>.

La scelta del Legislatore di estendere la giurisdizione del Giudice amministrativo ai diritti soggettivi è da condividere, perché consentita dalla Costituzione (art. 103)<sup>71</sup> e rispondente ad evidenti ragioni di economia processuale<sup>72</sup>. Ma soprattutto per aver tentato una razionalizzazione della

---

<sup>70</sup> Art. 15 del D.lgs. 23 marzo 1999, n. 242 (c.d. decreto Meandri).

<sup>71</sup> Art. 103, comma 1, della Costituzione: "*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*": la Costituzione consente, quindi, al Legislatore l'individuazione di materie affidate alla giurisdizione del Giudice amministrativo che, al di là di quanto statuito dal riparto di giurisdizione, può divenire il Giudice dei diritti soggettivi, in un contesto di piena e totale parità di tutela. L'istituzione di un nuovo settore di giurisdizione esclusiva, non può consentire al Legislatore una limitazione della tutela per quei diritti soggettivi, che vengono affidati alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo.

<sup>72</sup> P. SANDULLI, *La legge 17 ottobre 2003, n. 280 ovvero una giurisdizione esclusiva in materia di Diritto Sportivo*, in op. cit., 188.

materia, sulla scorta di quanto affermato dalla giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione<sup>73</sup> e del Consiglio di Stato<sup>74</sup>.

## **2. COMPETENZA FUNZIONALE e TERRITORIALE DEL T.A.R.**

### **LAZIO**

L'organo di giustizia ordinaria competente, come previsto dal secondo comma dell'art. 3 della l. 280/2003<sup>75</sup>, per le questioni sorte in ambito sportivo, ma che ledono un diritto riconosciuto dalle leggi ordinarie dello Stato, è il **Tribunale Amministrativo del Lazio**.

La scelta, operata dal Legislatore, di radicare nel Tar Lazio la competenza funzionale e territoriale indica la consapevolezza della portata spesso ultraregionale dei provvedimenti in materia sportiva ed è riconducibile al fatto che le sedi del CONI e delle altre Federazioni si trovino proprio a Roma. Inoltre, la scelta del Legislatore di accentrare in primo grado la competenza esclusiva delle materie contemplate dalla legge in esame presso il solo Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio con sede in Roma è giustificata dalla volontà di eliminare le spinte centrifughe esplicate dai singoli Tribunali Amministrativi Regionali interpellati. Questi, infatti, aditi dalle società calcistiche escluse dai rispettivi campionati, assunsero, soprattutto durante l'estate 2003, decisioni favorevoli per le società, tutte dirette ad iscrivere al campionato nazionale di calcio di serie B, ovvero C1, con sede nel medesimo capoluogo del Tribunale Amministrativo Regionale<sup>76</sup>.

La giurisprudenza ha precisato che la competenza del TAR Lazio sussiste in tutti i casi di impugnazione dei provvedimenti del CONI o delle Federazioni sportive, non solo da parte dei soggetti dell'ordinamento sportivo, ma anche laddove il ricorso sia proposto da soggetti ad esso estranei, *"atteso che ciò che*

---

<sup>73</sup> Si veda: sentenza Cassazione, sezioni unite civili, 26 ottobre 1989, n. 4399; Cassazione I sezione civile, 5 gennaio 1994, n. 75.

<sup>74</sup> Si veda: sentenza Consiglio di Stato 20 ottobre 1993, n. 612; 30 settembre 1995, n. 1050.

<sup>75</sup> Art. 3, comma secondo, della l. 280/2003: *"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"*.

<sup>76</sup> P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 210.

*rileva, al fine di radicare la competenza funzionale dinanzi a questo Tribunale (TAR Lazio ndr), è la provenienza dell'atto impugnato dal CONI o dalle Federazioni sportive ed è così inconferente che i ricorrenti non siano soggetti interni al mondo sportivo, essendo fattore determinante all'applicazione del secondo comma dell'art. 3 cit (legge n. 280/2003) la circostanza che oggetto del gravame sia una sanzione disciplinare inflitta da un organo della FIGC<sup>77</sup>.*

---

<sup>77</sup> TAR Lazio, Sez. III - ter, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664.

## **FINE DEL VINCOLO DI GIUSTIZIA SPORTIVA?**

L'ordinamento sportivo manifesta la propria spinta autonomistica, non solo nel momento normativo, nel quale pone norme proprie, ma anche in un secondo momento, c.d. "**giustiziale**", con la predisposizione di un proprio **sistema di giustizia interna**.

Quest'ultimo è imperniato sul c.d. "**vincolo di giustizia sportiva**", il quale discende, a sua volta, dal vincolo associativo per i tesserati, ovvero dall'appartenenza all'ordinamento settoriale per i non tesserati<sup>78</sup>.

L'ordinamento sportivo considera indifferente quello statale e, in previsione della possibilità che le due normazioni vengano in conflitto, si occupa di evitare, nei limiti in cui è possibile, che le autorità statali intervengano per reprimere le violazioni delle norme del loro ordinamento"<sup>79</sup>. Questo è lo scopo della norma – vincolo di giustizia, rinvenibile negli statuti e nei regolamenti di ogni Federazione (ad es. ex art. 30, comma 2, dello Statuto FIGC<sup>80</sup>), che impone ai soggetti dell'ordinamento sportivo, in ragione della loro affiliazione allo stesso, di accettare le norme e i provvedimenti federali, e vieta agli stessi di ricorrere agli organi giurisdizionali dello Stato, se non dopo aver ottenuto l'autorizzazione da parte della Federazione, pena la soggezione ad incisivi poteri sanzionatori, che giungono fino all'espulsione del soggetto dall'ordinamento sportivo<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Art. 30, comma 1, dello Statuto FIGC, stabilisce: "*I tesserati, le società affiliate e tutti gli oggetti, 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*".

<sup>79</sup> F. LUISO, *La giustizia sportiva*, 1975, 570 ss.

<sup>80</sup> Art. 30, comma 2, dello Statuto della FIGC, stabilisce che i tesserati, le società affiliate e tutti gli oggetti, organismi e loro componenti, che svolgono attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevanti per l'ordinamento federale "*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 FIGC, dai suoi organi o soggetti delegati, nelle materie comunque riconducibili allo svolgimento dell'attività federale nonché nelle relative vertenze di carattere tecnico, disciplinare ed economico*".

<sup>81</sup> Il legislatore sportivo, con l'art. 15 del nuovo Codice di Giustizia sportiva, prevede sanzioni più gravi, maggiormente afflittive, per la violazione della c.d. "*clausola compromissoria*". Circostanza questa che desta non poche perplessità. A fronte dell'obiettivo di disincentivare ancora di più il ricorso da parte dei soggetti dell'ordinamento sportivo all'autorità

Tale vincolo, dal punto di vista dell'ordinamento generale, finisce per determinare, nel settore sportivo, *"sospensioni totali e definitive della giustizia ordinaria"*, che comportano la negazione dei principi essenziali su cui lo Stato si fonda e seri dubbi sulla legittimità costituzionale dello stesso; mentre, dal punto di vista dell'ordinamento sportivo, con siffatta clausola si è tentato di affermare la sua autonomia ed indipendenza dall'ordinamento statale in termini assoluti, ovvero come separazione, evitando *"l'intervento dello Stato ed il conseguente conflitto tra i due diversi sistemi normativi"*.

Il vincolo in questione costituisce una vera e propria barriera tra l'ordinamento sportivo e quello statale, fatta eccezione per alcune categorie di controversie che, come si vedrà nel prosieguo, non possono essere sottratte alla cognizione dell'autorità giurisdizionale dello Stato: ci si riferisce alle questioni attinenti la tutela dei diritti indisponibili e degli interessi legittimi. Invero, la sez. VI del Consiglio di Stato, con decisione n. 1050 del 30 settembre 1995, poi confermata con la decisione n. 5025 del 9 luglio 2004, ha affermato che il vincolo di giustizia, contenuto negli statuti delle federazioni sportive nazionali, che impone alle società sportive di accettare la piena e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti e le decisioni adottate nei loro confronti dagli organismi sportivi a ciò delegati, *"può liberamente operare soltanto nell'ambito strettamente tecnico – giuridico, come tale irrilevante per l'ordinamento dello Stato, ovvero nell'ambito in cui sia consentito dall'ordinamento dello Stato, e cioè in quello dei diritti disponibili; non può invece operare nell'ambito degli interessi legittimi, i quali, atteso il loro intrinseco collegamento con un interesse pubblico ed in virtù dei principi sanciti dall'art. 113 della Cost., sono insuscettibili di formare oggetto di una rinuncia preventiva, generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale"*. Il Giudice amministrativo quindi, da un lato, riconosce l'autonomia dell'ordinamento sportivo in relazione alle c.d. "regole tecniche", nonché in rapporto alle questioni compromettibili, ossia quelle che è possibile devolvere alla giustizia arbitrale sportiva, dall'altro ritiene il "vincolo sportivo" non

---

giurisdizionale dello Stato, se da un lato l'aggravio delle sanzioni eviterà che i giudici statali vengano aditi pretestuosamente, dall'altro, però renderà ancora più onerosi i ricorsi fondati. Inoltre, in tal modo non si risolve né si chiarisce quali siano le questioni sottoposte in via esclusiva alla giurisdizione sportiva e quali quelle che invece sono comunque rilevanti per l'ordinamento statale.

operante nei confronti delle posizioni di interesse legittimo che lo Stato considera rilevanti per il proprio ordinamento giuridico.

## **1. LA PARZIALE AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO**

La teoria "istituzionalista" (*supra p. 2*) sugli ordinamenti giuridici, ha ammesso la contemporanea esistenza, accanto all'ordinamento statale, di altri ordinamenti settoriali (tra i quali si inserisce, a pieno titolo, l'ordinamento sportivo). L'ordinamento generale, ovvero quello statale, assume una posizione di supremazia, mentre gli ordinamenti settoriali sono autonomi rispetto al primo. Tale autonomia non può però intendersi come assoluta, bensì parziale, in quanto nel momento in cui l'attività di tali ordinamenti particolari diviene rilevante per quello statale, essa cede alla supremazia dell'ordinamento statale.

La specialità dell'ordinamento sportivo non può essere considerata fino al punto da ridurre la portata di principi fondamentali concepiti come insopprimibili, in modo, cioè, da pregiudicare diritti indisponibili del singolo che, proprio in quanto tali, non sono in alcun modo suscettibili di essere compressi o essere oggetto di una rinuncia preventiva.

Il rapporto tra i due ordinamenti, quello sportivo e quello statale, può essere definito come una relazione di "autonomia – gerarchia", secondo il principio della "gerarchia delle Istituzioni", in base al quale gli ordinamenti particolari presenterebbero una limitata autonomia e sarebbero comunque sotto – ordinati all'ordinamento statale.

Invero, la legge n. 280/2003 riconosce l'autonomia dell'ordinamento sportivo, non come sfera di assoluta intangibilità dei *dicta* posti dagli organi di giustizia sportiva nell'ordinamento nazionale, ma come spazio di legittimo autogoverno dell'ordinamento sportivo in tutti gli ambiti che ad esso ineriscono direttamente ed esclusivamente, **finchè** non coinvolgono valori e competenze proprie dell'ordinamento statale.

Da un lato, il Legislatore concede autonomia all'ordinamento sportivo; dall'altro, quest'ultimo non può distaccarsi totalmente dal primo, che svolgerà sempre una funzione di "supplenza", in via "sussidiaria", qualora sia coinvolto un diritto fondamentale dell'associato (e, dunque qualora la lesione di un diritto comporti la lesione di un interesse economico dello stesso associato). Lo Stato, ex art. 2 Cost.<sup>82</sup>, deve sempre poter sindacare la legittimità degli atti emanati da un ordinamento settoriale (sportivo in questo caso)<sup>83</sup>.

Tutto ciò che l'ordinamento generale ritiene per sé indifferente non può naturalmente dare luogo a situazioni giuridiche qualificate e, come tali, tutelabili davanti agli organi giurisdizionali dello Stato. Sussiste in tali casi l'onere di adire gli organi di giustizia sportiva (*vincolo sportivo*)<sup>84</sup>: si viene a creare così una sorta di arbitrato obbligatorio, non rituale. Al contrario, il sindacato giurisdizionale rimane pieno nei confronti di tutte le altre situazioni giuridicamente rilevanti, rispetto alle quali, però, il Giudice statale (*amministrativo od ordinario*) può intervenire solo quando siano esauriti i rimedi interni alla giustizia sportiva ("*pregiudizialità*" del ricorso a quest'ultima) e comunque nel rispetto delle clausole compromissorie eventualmente previste da statuti e regolamenti.

Invero, "esperimenti i gradi della giustizia sportiva, alla giurisdizione del Giudice ordinario sono attribuite le controversie riguardanti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti; ed alla giurisdizione del Giudice amministrativo ogni altra controversia avente ad oggetto atti del CONI (in quanto ente pubblico) o delle Federazioni sportive (solo nel caso in cui agiscano come organi del CONI)"<sup>85</sup>. In tali casi, risulta limitato l'ambito di operatività del vincolo sportivo.

---

<sup>82</sup> Art. 2 Cost. stabilisce che: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità".

<sup>83</sup> P. AMATO, *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale. Brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del Tar Lazio*, in *Riv. di Diritto ed Economia dello sport*, 2006, 42 ss.

<sup>84</sup> Art. 2, comma secondo, della l. 280/2003: "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".

<sup>85</sup> Art. 3, comma 1, della l. 280/2003.

Di conseguenza, i provvedimenti emanati dal CONI o dalle Federazioni sportive, nei confronti di soggetti affiliati o tesserati, non sono impugnabili innanzi al Giudice amministrativo/statale, quando essi presentino una rilevanza soltanto interna all'ordinamento sportivo; viceversa, sono impugnabili dinanzi al Giudice amministrativo/statale quando presentino una rilevanza anche esterna all'ordinamento sportivo, determinando una lesione non solo di interessi esclusivamente sportivi, ma anche di interessi giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale (cioè la lesione di posizioni giuridico – soggettive riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi).

Il problema che si pone è, quindi, costituito dalla difficoltà di individuare quali provvedimenti di natura sportiva possano avere una rilevanza esterna all'ordinamento sportivo, e in cosa consista tale rilevanza.

La risposta fornita da giurisprudenza<sup>86</sup> e dottrina<sup>87</sup> è sempre stata nel senso di riconoscere una rilevanza giuridica degli interessi lesi laddove fosse ravvisabile una rilevanza anche economica degli stessi, ovvero allorquando le sanzioni disciplinari incidano negativamente nella sfera patrimoniale del tesserato o della società affiliata: un provvedimento federale lesivo di interessi, oltreché sportivi, anche economicamente rilevanti, è rilevante giuridicamente e, conseguentemente, è impugnabile anche innanzi al Giudice statale/amministrativo<sup>88</sup>.

In applicazione di tale "*principio di rilevanza*" giuridico – economica degli interessi lesi dai provvedimenti federali, e in base all'art. 2 della l. 280 del 2003<sup>89</sup>, l'ordinamento statale deve manifestare completa indifferenza verso le

---

<sup>86</sup> La rilevanza giuridica coincide con il principio di rilevanza economica, come testimoniato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con le decisioni relative ai casi Walrave (sentenza del 12 dicembre 1974) e Donà (sentenza del 14 luglio 1976).

<sup>87</sup> E. LUBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Riv. di diritto ed economia dello sport*, 2005, 24 ss.

<sup>88</sup> TAR Lazio, Sez. III – ter, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664 (abbonati – Catania/FIGC): il Giudice amministrativo, con tale decisione, ha riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare (squalifica del campo per 6 mesi) a carico di una Società di calcio di serie A, ritenuto che detta sanzione "*comporta una indubbia perdita economica per la Società Catania Calcio, in termini di mancata vendita di biglietti ed esposizione a possibili azioni da parte dei titolari di abbonamenti*". Quindi, detta sanzione, "*per la sua natura, assume rilevanza anche al di fuori dell'ordinamento sportivo ed è quindi impugnabile dinanzi a questo giudice*" (ovvero il Giudice amministrativo).

<sup>89</sup> Art. 2, comma primo l. 280/2003: "*In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, e' riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività*"

c.d. **questioni tecniche** relative alle attività sportive, in quanto in tali ambiti vi è la massima espressione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo. La giurisprudenza ha pertanto escluso la possibilità di adire il Giudice statale in relazione alle decisioni di carattere tecnico e disciplinare degli organi della giustizia sportiva, non configurandosi in materia l'esistenza di diritti soggettivi o di interessi legittimi.

Con riguardo alle **questioni disciplinari** (*di cui si parlerà più approfonditamente nel successivo paragrafo*), la giurisprudenza tende ad ammettere la sindacabilità, da parte del Giudice amministrativo, di tutti i provvedimenti federali concernenti tali questioni, in quanto incidenti, almeno indirettamente, per i gravi effetti anche economici che comportano, su situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo, ma rilevanti per l'ordinamento generale. Si tratta dei provvedimenti:

- di carattere espulsivo dall'ordinamento federale (*revoca dell'affiliazione per le Società o radiazione per i tesserati*);
- di carattere temporaneamente interdittivo (squalifica a tempo per un tesserato);
- di carattere meramente pecuniario (*multa irrogata nei confronti di una Società, dirigente o atleta*).

Le **questioni amministrative** (relative al mantenimento dello status di associato e del livello di tale status, quali sono le questione relative all'affiliazione, al tesseramento, all'ammissione ai campionati ecc.) e le **questioni patrimoniali**<sup>90</sup> (ovvero quelle relative alla controversie economiche tra tesserati in ambito sportivo), invece, sono riconosciute come rilevanti per l'ordinamento generale e, di conseguenza, non si può negare la giurisdizione del Giudice statale.

---

*sportive;*

*b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive".*

<sup>90</sup> Art. 3, comma 1, della l. 280/2003: "(...) ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti (...)".

Ma mentre non vi è alcun dubbio per le questioni patrimoniali, in ragione di quanto previsto dall'art. 3, comma 1, della legge 280/2003, la rilevanza delle questioni amministrative deriva dalla soppressione, in sede di conversione, delle lettere c) e d) del d.l. 220/2003, concernenti appunto le c.d. *"controversie amministrative"*<sup>91</sup>. Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5025 del 9 luglio 2004, ha chiarito che tale soppressione è *"indice della volontà del Legislatore di non considerare indifferenti, per l'ordinamento statale, tali questioni, trattandosi di provvedimenti di natura amministrativa, in cui le federazioni esercitano poteri di carattere pubblicistico in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CONI"*; inoltre, *"una assoluta riserva all'ordinamento sportivo di tale tipologia di controversie avrebbe determinato seri dubbi sulla costituzionalità della disposizione sotto il profilo della lesione del principio della tutela giurisdizionale, sancito dall'art. 24 della Costituzione"*.

## **2. LA RILEVANZA ESTERNA DELLE SANZIONI DISCIPLINARI PER L'ORDINAMENTO STATALE**

Con l'ordinanza del TAR Lazio n. 2244, del 21 aprile 2005, si assiste al primo *vulnus* inferto dal Giudice amministrativo all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Il Giudice, accogliendo il ricorso del Cosenza Calcio 1914 s.p.a., sospende l'esecuzione della decisione emanata dalla Corte d'Appello Federale (CAF) della FIGC, con la quale venivano irrogate una serie di sanzioni disciplinari per violazione del "vincolo di giustizia", avendo la stessa Società, in precedenza, presentato ricorso innanzi al TAR Lazio, senza preventiva autorizzazione, per il riconoscimento del proprio titolo sportivo a partecipare al campionato di serie C1<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Il d. l. 220/2003 aveva riservato all'ordinamento sportivo la disciplina, oltre che delle questioni "tecniche" (art. 2, comma 1, lett. a), e di quelle disciplinari (art. 2, comma 1, lett. b) anche delle vicende aventi ad oggetto: "c) l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni sportive, di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; d) l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmatiche ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre e degli atleti".

<sup>92</sup> Il giorno successivo all'emanazione di tale ordinanza, la FIGC ha "restituito" alla società i tre punti di penalizzazione sottratti (punti risultati poi determinanti per la "salvezza" della Società nel campionato in corso); successivamente, lo stesso Presidente Federale della FIGC ha proposto ricorso innanzi alla CAF chiedendo la revocazione del provvedimento disciplinare dalla

Per la prima volta, una sanzione irrogata per violazione del "vincolo di giustizia" viene impugnata con esito non negativo, dando adito a seri dubbi circa l'operatività del vincolo stesso<sup>93</sup>.

Nonostante la riserva di giurisdizione posta dall'art. 2 della legge 280/2003, intesa a riconoscere l'esclusiva giurisdizione degli organi di giustizia sportiva nelle c.d. **questioni disciplinari**, si deve affermare, come accennato in precedenza, l'impossibilità di una completa estromissione delle stesse dal novero della giurisdizione amministrativa od ordinaria. La necessità di ammettere il ricorso alla giurisdizione statale su tali questioni, deriva anche dalla eccessiva sommarietà dei processi sportivi, in cui la tutela dei diritti delle parti spesso cede il passo ad esigenze di immediatezza che mal si conciliano con gli interessi coinvolti<sup>94</sup>.

Infatti, la riserva della materia disciplinare alla giurisdizione sportiva potrebbe essere "incriminata" (come è stato per altro fatto dalla società Cosenza nel giudizio conclusosi con la ordinanza del TAR Lazio n. 2244/2005) di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 24<sup>95</sup>, 103<sup>96</sup>, 113<sup>97</sup> della Costituzione, in quanto, escludendo in assoluto l'impugnabilità di tutti i provvedimenti disciplinari sportivi innanzi al Giudice amministrativo, l'art. 2 della legge de quo sembra determinare una potenziale lesione del diritto alla

---

stessa emanato; in data 30 maggio 2005, accogliendo tale ricorso, la CAF ha annullato il proprio precedente provvedimento disciplinare, emanato per avere la Società Cosenza violato il vincolo di giustizia; conseguentemente, il TAR del Lazio ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

<sup>93</sup> Nella fattispecie de qua, la FIGC intende far valere il vincolo sportivo in relazione ad una questione amministrativa (tutela del titolo sportivo), la quale non sottostà alla disciplina dell'ordinamento sportivo, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 280/2003, ma rientra, invece, tra le questioni per le quali è espressamente previsto che i soggetti dell'ordinamento sportivo possano presentare ricorso al Giudice statale o, meglio, al Giudice amministrativo.

<sup>94</sup> P. AMATO, *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale. Brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del Tar Lazio*, in op. cit. 43.

<sup>95</sup> Art. 24, comma 1, della Costituzione stabilisce che: "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi".

<sup>96</sup> Art. 103, comma 1, della Costituzione stabilisce che: "Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi".

<sup>97</sup> Art. 113 della Costituzione stabilisce che: "Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti. La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa".

tutela giurisdizionale e del principio di impugnabilità di tutti gli atti amministrativi<sup>98</sup>.

Le questioni di carattere disciplinare sono state riconosciute dall'art. 2 lettera b, della legge de quo, come materia oggetto della riserva in favore dell'ordinamento sportivo; in ragione di ciò, sia la FIGC sia il CONI hanno sempre eccepito l'inammissibilità dei ricorsi, proposti innanzi al TAR Lazio, dalle società sportive destinatarie di provvedimenti sanzionatori, stante la riserva di legge in favore della giustizia sportiva ex art. 2 della legge de quo.

Ma *"se dal punto di vista dell'interpretazione letterale, il contenuto della norma sembra non dare spazio a dubbi, diversa è la soluzione alla quale si perviene a seguito di un'operazione ermeneutica sotto il profilo logico, teleologico e sistematico: l'art. 2, della legge 280/2003, costituisce, infatti, un'applicazione dei principi di cui all'art. 1, ovvero del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, autonomia che si esplica in maniera assoluta soltanto nell'ambito delle questioni con rilevanza esclusivamente interna all'ordinamento sportivo, ma che trova un limite invalicabile, oltre il quale si riconosce l'esplicarsi della supremazia dell'ordinamento statale, nei **"casi di rilevanza"**, anche per l'ordinamento giuridico statale, di situazioni soggettive connesse con l'ordinamento sportivo; tale art. 2 deve leggersi, pertanto, in combinato disposto con il principio generale di cui all'art. 1: ne consegue che anche le **questioni disciplinari** non devono considerarsi riservate all'ordinamento sportivo, quando le decisioni emanate dagli organi di giustizia sportiva vengano ad assumere un rilievo effettivo anche nell'ordinamento statale"*<sup>99</sup>; il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, letto unitamente all'art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato"<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> E. LUBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Riv. di Diritto ed Economia dello sport*, 2005, 27 ss.

<sup>99</sup> E. LUBRANO, *L'ordinamento giuridico del giuoco del calcio*, 2004, 66.

<sup>100</sup> TAR Lazio, sez. III, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671: *"Considerato che non risulta condivisibile l'eccezione, sollevata sia dalla FIGC che dal CONI, di difetto assoluto di giurisdizione del giudice amministrativo, atteso che, ancorché l'art. 2, lett. b, d.l. n. 220 del 19 agosto 2003, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale, riservi al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto «i comportamenti*

Inoltre, una diversa interpretazione dell'art. 2 della legge 280/2003, come accennato sopra, darebbe luogo a non pochi dubbi di legittimità costituzionale, perché impedirebbe l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale, in violazione dell'art. 24 della Costituzione; in ragione di ciò, risulta essere necessario dare una lettura costituzionalmente orientata della legge de quo. Il TAR Lazio, con la decisione del 3 novembre 2008, n. 9547, uniformandosi a quanto statuito dalla Corte Costituzionale, con decisione del 22 ottobre 1996, n. 356, ritiene che l'interprete *"ha il dovere di adottare, tra più possibili interpretazioni di una disposizione, quelle idonee a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale, dovendo sollevare la questione dinanzi al giudice delle leggi solo quando la lettera della norma sia tale da precludere ogni possibilità ermeneutica idonea a offrirne una lettura conforme a Costituzione"*.

Non mancano argomenti e precedenti giurisprudenziali a dimostrazione che il Legislatore del 2003 ha inteso solo garantire il previo esperimento, nella materia della disciplina sportiva, di tutti i rimedi interni (*"pregiudiziale sportiva"*), senza peraltro elidere la possibilità, per le parti del rapporto, di adire il giudice dello Stato se la sanzione comminata non esaurisce la sua rilevanza all'interno del solo ordinamento sportivo.

Sovente, le controversie disciplinari e le decisioni che ne scaturiscono hanno rilevanza giuridica – economica (ovvero incidenti sul diritto al lavoro o sul diritto di iniziativa economica, rispettivamente garantiti dagli artt. 1, 4 e 41 della Costituzione, del tesserato o della società affiliata) e, quindi, hanno l'effetto di ledere posizioni giuridiche soggettive, rintracciabili nel novero così dei diritti soggettivi come degli interessi legittimi dell'affiliato o del tesserato.

Dunque, in tutte le eventualità in cui un provvedimento di tipo disciplinare del CONI, ovvero delle Federazioni sportive nazionali, in veste di organi di diritto pubblico, abbia rilevanza esterna all'ordinamento settoriale e si

---

*rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive», tuttavia, detto principio, letto unitamente all'art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato". G. CARUSO, *Calciopoli: sull'operato della giustizia sportiva l'incognita delle pronunce amministrative*, in *Guida al diritto*, n. 41, 2006, 76.*

riveli in grado di incidere sui diritti soggettivi del tesserato si dovrà ritenere vigente la giurisdizione ordinaria; mentre, laddove incida nella sfera giuridica di un determinato soggetto sportivo, facendo sorgere una situazione di interesse legittimo, dovrà certamente pervenirsi alla conclusione della piena operatività della giurisdizione amministrativa.

Ma pur quando si incontrino difficoltà nell'individuazione di un sicuro discrimine tra atti a rilevanza meramente interna (all'ordinamento sportivo) ed atti incidenti su posizioni giuridiche rilevanti nell'ordinamento generale, *"l'aprioristica esclusione della giurisdizione statale esporrebbe a dubbi di illegittimità costituzionale la legge n. 280/2003"*<sup>101</sup>.

Il Giudice amministrativo, con l'ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666 (Moggi/FIGC), ha, comunque, riconosciuto sussistente la giurisdizione del TAR Lazio<sup>102</sup> nel caso di impugnazione di un provvedimento di applicazione delle sanzioni disciplinari (squalifica di 5 anni a carico del ricorrente Moggi, dirigente sportivo della Società F.C. Juventus s.p.a.) irrogate da una Federazione sportiva (FIGC). La sanzione de quo assumerebbe rilevanza anche al di fuori dell'ordinamento sportivo *"ove solo si consideri che il sig. Moggi potrebbe essere chiamato a rispondere, a titolo risarcitorio, sia alla Società F.C. Juventus s.p.a. che ai singoli azionisti"*.

Il TAR del Lazio, con tale ordinanza, è andato oltre: ha ulteriormente ridotto l'ambito di operatività del vincolo di giustizia, in quanto ha riconosciuto come rilevante nell'ordinamento statale, una sanzione sportiva, avente carattere disciplinare, in ragione, non solo della sua rilevanza economica, ma anche del "giudizio di disvalore che da detta sanzione discende sulla personalità" del sanzionato "in tutti i rapporti sociali"<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> TAR Lazio, sez. III, ordinanza 22 agosto 2006, n. 7331 (Trapani calcio/FIGC).

<sup>102</sup> Si vedano anche: TAR Lazio, Sez. III - ter, ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244 (Cosenza/FIGC); TAR Lazio, Sez. III - ter, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664 (abbonati - Catania/FIGC); TAR Lazio, Sez. III - ter, sentenza 21 giugno 2007, n. 5645 (Arezzo/FIGC); TAR Lazio, Sez. III - ter, sentenza 5 novembre 2007, n. 10894 (Dattilo, direttore di gara/FIGC); TAR Lazio, Sez. III - ter, sentenza 13 marzo 2008, n. 2472 (Moggi/FIGC); TAR Lazio, Sez. III - ter, sentenza 9 giugno 2008, n. 5595 (Associazione L'Ego di Napoli/FIGC); Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 21 ottobre 2008, n. 5782 (Arezzo/FIGC).

<sup>103</sup> In tal senso si vedano anche: TAR Lazio, Sez. III - ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671 (Girauda/FIGC); TAR Lazio, Sez. III - ter, sentenza 3 novembre 2008, n. 9547 (Carraio, ex presidente federale/FIGC).

A conferma, il TAR Lazio, con sentenza n. 2472, del 13 marzo 2008, chiarisce che *“autonomia sta a significare inibizione per un ordinamento giuridico di interferire con le proprie regole e i propri strumenti attuativi in un ambito normativamente riservato ad altro ordinamento coesistente (quello sportivo), a condizione che gli atti e le pronunce in detto ambito intervenuti in esso esauriscano i propri effetti. Il che è situazione che non ricorre affatto allorché la materia del contendere è costituita innanzi tutto da valutazioni e apprezzamenti personali, che a prescindere dalla qualifica professionale rivestita dal soggetto destinatario degli stessi e del settore nel quale egli ha svolto la sua attività, investono con immediatezza diritti fondamentali dello stesso in quanto uomo e cittadino, con conseguenze lesive della sua onorabilità e negativi riflessi nei rapporti sociali”*. In tali casi, *“è difficile negare al ricorrente l’accesso a colui che di dette vicende è incontestabilmente il giudice naturale”* ovvero il Giudice amministrativo.

In tal modo, si riconosce la possibilità di agire innanzi al Giudice statale per la tutela avverso quelle sanzioni disciplinari, le cui conseguenze provocano una lesione, oltrechè di interessi economici, anche dei diritti personalissimi.

## **UN PASSO INDIETRO NELLA TUTELA GIURISDIZIONALE DELLO SPORT**

### **1. LA SENTENZA ABBONATI - CATANIA**

Il quadro giurisprudenziale, sopra delineato, evidenzia una uniformità di valutazioni da parte del Giudice amministrativo, il quale ritiene sussistente la propria giurisdizione ogniqualvolta l'oggetto del giudizio sia costituito da provvedimenti emanati dal CONI o dalle Federazioni sportive, nei confronti di soggetti affiliati o tesserati, aventi rilevanza anche esterna all'ordinamento sportivo, così determinando una lesione non solo di interessi esclusivamente sportivi, ma anche di interessi giuridicamente rilevanti (cioè la lesione di posizioni giuridico – soggettive riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi).

In tale contesto, la sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (successivamente CGA) n. 1048, del 10 dicembre 2007, rappresenta una voce fuori dal coro. Invero, il CGA ha dichiarato inammissibile, per difetto assoluto di giurisdizione del Giudice statale in materia di provvedimenti disciplinari sportivi, il ricorso proposto da un gruppo di abbonati della Società Catania Calcio avverso i provvedimenti emanati dai vari organi di giustizia federale della FIGC, con i quali è stata irrogata, nei confronti della Società, la squalifica del proprio campo per sei mesi, in conseguenza di incidenti avvenuti al termine della gara di calcio Catania – Palermo del 2 febbraio 2007, che hanno causato la morte del Sovrintendente di Polizia Raciti.

Il procedimento culminato nella decisione del CGA non origina da una iniziativa della società sportiva sanzionata, ma da un ricorso promosso da alcune decine di abbonati alle partite del Catania Calcio, che in conseguenza del provvedimento sanzionatorio erano impossibilitati ad utilizzare i propri abbonamenti.

Quest'ultimi presentano avanti al Tribunale Amministrativo della Regione Sicilia – Sezioni distaccata di Catania un ricorso avverso il provvedimento,

emanato dal Giudice Sportivo e confermato dalle Corti federali dei gradi superiori, di squalifica del campo, comportante l'obbligo di giocare "a porte chiuse" le partite di campionato. I ricorrenti chiedono il rimborso del prezzo, il risarcimento del danno patito e l'emissione di un provvedimento cautelare di sospensione della sanzione, per la sussistenza dei requisiti di "estrema gravità ed urgenza". Il Presidente della Corte etnea, con decreto presidenziale n. 401, del 4 aprile 2007, sospende tutti gli atti impugnati, con effetto immediato ed efficacia erga omnes e rileva come alla fattispecie non possa applicarsi, per quanto concerne la competenza territoriale, il dettato della l. 280 del 2003, in materia di giustizia sportiva, *"che all'art. 3, comma 2, devolve la competenza di primo grado, in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al TAR Lazio, atteso che tale competenza esclusiva appare dettata unicamente per i soggetti interni all'ordinamento sportivo, nei cui confronti si pone la necessità della previa formazione della c.d. pregiudiziale sportiva, ossia l'esaurimento della Giustizia sportiva come condizione di ammissibilità della successiva azione avanti al Giudice amministrativo"*. Pertanto, la competenza territoriale esclusiva del TAR Lazio non ha validità nella fattispecie in questione.

La FIGC ricorre, depositando atto di riproposizione in riassunzione della causa presso il TAR Lazio, in forza di una interpretazione estensiva dell'art. 3 della legge n. 280/2003, rubricato: *"norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria"*<sup>104</sup>. Il TAR adito, con ordinanza n. 1664, del 12 aprile 2007, ritenendo che la disciplina ex art. 3, ultimo comma, della legge de qua, sia espressione di *"un principio di carattere generale"* pur se espressamente prevista per la fase transitoria, valuta ammissibile l'atto di riproposizione in riassunzione. Il TAR rileva l'insussistenza del *fumus boni iuris* ai fini dell'accoglimento dell'istanza cautelare dei ricorrenti e, pertanto, revoca il decreto del Tribunale siciliano<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Art. 3, comma 4, della l. 280/2003: *"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 e' sospesa fino alla loro conferma, modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma, cui la parte interessata puo' 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"*.

<sup>105</sup> Il TAR Lazio, Sez. III - ter, con ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664, stabilisce, come detto sopra, che la competenza del TAR Lazio sussiste in tutti i casi di impugnazione dei provvedimenti del CONI o delle Federazioni sportive, non solo da parte dei soggetti

Nonostante la pronuncia del TAR Lazio, il TAR Catania si pronuncia nel merito del ricorso con sentenza n. 679, del 13 aprile 2007 e, confermando la decisione provvisoria del Presidente, annulla il provvedimento disciplinare impugnato. Invero, ritiene di non essere vincolato dall'ordinanza del TAR Lazio, *"attesa la posizione di equiordinazione di tutte le sedi di giustizia amministrativa di primo grado"*, e assumendo che la norma transitoria ex art. 3, comma 4, della legge n. 280, sia insuscettibile di applicazione analogica.

In meno di un mese la vicenda ha ottenuto tre pronunce di tre differenti Giudici, alle quali ha fatto seguito la decisione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana che, come detto *supra*, ha dichiarato inammissibile il ricorso, per difetto assoluto di giurisdizione del Giudice statale in materia di provvedimenti disciplinari sportivi, conformandosi all'orientamento espresso dalla Cassazione, con la sentenza resa a Sezioni unite del 23 marzo 2004, n. 5775.

La decisione de quo è stata motivata in relazione al fatto che l'art. 2 lett. b, della legge n. 280 del 2003, "riserva" alla giustizia sportiva tutte le questioni relative alla c.d. "sfera disciplinare", con la conseguenza che il Giudice statale non avrebbe giurisdizione in materia, avendo il Legislatore confinato tutta l'area delle questioni disciplinari nel c.d. *"indifferente giuridico"*, tanto da non potersi ravvisare interessi giuridicamente rilevanti in tale ambito. Il CGA, al fine di verificare se sussista o meno la giurisdizione statale, ritiene che *"nessun rilievo va attribuito alle conseguenze ulteriori, anche se patrimonialmente rilevanti o relevantissime, che possono indirettamente derivare da atti che la legge considera propri dell'ordinamento sportivo e a quest'ultimo puramente riservati. (...) Tali conseguenze, quand'anche in ipotesi possano essere la remota causa di una dichiarazione di fallimento, normativamente non dispiegano alcun rilievo ai fini della verifica di sussistenza della giurisdizione*

---

dell'ordinamento sportivo, ma anche laddove il ricorso sia proposto da soggetti ad esso estranei, *"atteso che ciò che rileva, al fine di radicare la competenza funzionale dinanzi a questo Tribunale (TAR Lazio ndr), è la provenienza dell'atto impugnato dal CONI o dalle Federazioni sportive ed è così inconferente che i ricorrenti non siano soggetti interni al mondo sportivo, essendo fattore determinante all'applicazione del secondo comma dell'art. 3 della legge n. 280/2003 la circostanza che oggetto del gravame sia una sanzione disciplinare inflitta da un organo della FIGC"*.

*statuale. (...) Nella legge, infatti, non vi è alcuna affermazione che gli atti, giusti o sbagliati, di applicazione delle norme regolamentari sportive o delle sanzioni disciplinari debbano avere rilievo, o meno, nell'ordinamento giuridico dello Stato, secondo che derivino conseguenze patrimoniali (più o meno gravi) dalla decisione sportiva; in essa, viceversa, è espressamente stabilita l'irrilevanza per l'ordinamento statale di ogni applicazione di norme regolamentari o di sanzioni disciplinari sportive, quali che ne siano le relative conseguenze indirette".*

*Si tratta di "una scelta netta, nell'ovvia consapevolezza che l'applicazione di una norma regolamentare sportiva ovvero l'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva hanno normalmente grandissimo rilievo patrimoniale indiretto; e tale scelta l'interprete è tenuto ad applicare, senza poter sovrapporre la propria discrezionalità interpretativa a quella legislativa esercitata dal parlamento".*

Così, il CGA ha travolto la posizione assunta sia dal TAR Lazio sia dal TAR Catania che, in conformità all'unanime opinione in giurisprudenza, hanno riconosciuto sussistente la propria giurisdizione. Il Consiglio siciliano non crede sia possibile una diversa interpretazione della legge n. 280/2003, né che la stessa presenti profili di sospetta illegittimità costituzionale. Anzi, afferma che le diverse interpretazioni, adottate in altre sedi, *"travalichino il limite, per ogni giudice insuperabile, della mera disapplicazione della legge"*, essendo il Giudice *"soggetto alla legge dello Stato, che egli è sempre tenuto ad applicare per quale essa è e comunque del tutto a prescindere da ogni soggettiva condivisione, o meno, delle scelte compiute dal Legislatore"*.

*"La sentenza de qua, pertanto, confinando nell' indifferente giuridico tutta la sfera delle questioni disciplinari sportive, costituiva un grave passo indietro nella lotta alla tutela giurisdizionale nello sport e un pericoloso precedente che, laddove avesse ricevuto conferma con altre decisioni dello stesso tenore, avrebbe potuto riportare il diritto dello sport al paleozoico, in un mondo preistorico in cui gli interessi e il diritto al lavoro e di impresa dei*

*tesserati sportivi sarebbero stati del tutto ignorati dalla giustizia dello Stato, in quanto considerati indifferenti per il diritto*<sup>106</sup>.

Fortunatamente, il TAR Lazio, come dimostrano le sentenze n. 2472, del 13 marzo 2008, e n. 9547, del 3 novembre 2008 (*vedi sopra*), non condivide la tesi del Consiglio Siciliano, soprattutto perché, sotto il profilo economico, sono in gioco interessi di natura soggettiva che riguardano, non solo i tesserati/affiliati, ma anche i privati risparmiatori, come nel caso riguardante la Società di calcio F.C. Juventus, tipico esempio di Società sportiva quotata in borsa. La quotazione in borsa è vicenda che ha ripercussioni notevoli sotto il profilo economico che non possono essere lasciate al vaglio del Giudice sportivo, in quanto:

- il processo sportivo ha natura sommaria;
- il Giudice sportivo stesso dovrebbe confrontarsi con materie di cui non sembrerebbe essere competente a decidere;
- la monetarizzazione delle competizioni e delle prestazioni degli atleti determina, in caso di impedimento disciplinare all'attività, situazioni di pregiudizio economico, riconducibili alla categoria del diritto soggettivo o interesse legittimo e, pertanto, di competenza del Giudice statale.

Il Giudice amministrativo, anche in forza della giurisprudenza straniera<sup>107</sup> e comunitaria<sup>108</sup>, conferma l'orientamento giurisprudenziale precedente la sentenza del Consiglio Siciliano.

Invero, il TAR Lazio "corregge" la posizione del CGA. Ribadisce, quindi, che *"le impugnate sanzioni disciplinari sportive, in se considerate, sono certo rilevanti per l'ordinamento sportivo"*, ma laddove abbiano rilevanza giuridico – economica esterna e, quindi, siano rilevanti anche nell'ordinamento statale, *"la relativa tutela spetta al Giudice amministrativo, nella propria competenza"*

---

<sup>106</sup> E. LUBRANO, *La sentenza abbonati – Catania: il Consiglio Siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?!*, in *Riv. di Diritto dello Sport*, 2007, 798.

<sup>107</sup> Si vedano: sentenza del Tribunale di Monaco, VII Sez. Commerciale, 17 maggio 1995 (caso Krabbe); decisione della Corte Distrettuale degli U.S.A., Distretto meridionale dell'Ohio, 3 dicembre 1992 (caso Reynolds).

<sup>108</sup> Si veda la decisione della Corte di Giustizia Europea, 18 luglio 2006, causa C – 519/2004 (David Meca – Medina e Igor Majen / Commissione delle Comunità Europee).

*esclusiva, di cui al primo comma dell'articolo 3 del d.l. n. 220 del 2003, pena la violazione dell'art. 24 della Costituzione".*

## **2. LE SENTENZE MAZZOLENI E DATTILO (DIRETTORI DI GARA)**

Il provvedimento di inserimento nel ruolo degli arbitri fuori quadro, in dipendenza del giudizio di "demerito tecnico" e senza perdita dello status di tesserato, va impugnato innanzi agli organi della giustizia sportiva. È, quindi, inammissibile il ricorso al Giudice amministrativo, per difetto assoluto di giurisdizione, avverso un provvedimento di una federazione sportiva nei confronti di un proprio tesserato avente natura e contenuto tecnico (*provvedimento di dismissal emesso dall'Associazione Italiana Arbitri in conseguenza di un giudizio tecnico negativo espresso dalla Commissione Arbitri Nazionale*).

È questo il principio con cui la Sezione VI del Consiglio di Stato (decisione 17.04.2009 n. 2333) ha respinto l'appello, proposto dall'arbitro Mazzoleni, confermando la sentenza (n. 10911, del 25 ottobre 2007) con la quale il TAR del Lazio aveva dichiarato inammissibile, per carenza di giurisdizione, il ricorso proposto per l'annullamento dei provvedimenti in forza dei quali era stato disposto il suo transito nel ruolo degli arbitri fuori quadro, ovvero lo stesso era stato retrocesso da arbitro di calcio di serie A ad arbitro di calcio del settore giovanile e scolastico della FIGC.

L'arbitro di calcio Mazzoleni, inserito nei ruoli della Commissione arbitri nazionale (CAN) dell'Associazione italiana arbitri (AIA), al termine della stagione 2005 - 2006 è stato collocato al 37° posto, su 42, della graduatoria finale degli Arbitri tesserati per la CAN. Ciò garantiva al direttore di gare il mantenimento del proprio status di arbitro di serie A: la relativa normativa, ex art. 16 del regolamento AIA, prevede la dismissal di 5 arbitri l'anno. Il 37° era l'ultimo posto sicuro in quanto di regola vengono dimessi gli arbitri che occupano gli ultimi 5 posti. In più, si deve ricordare che, in tale anno, vi erano

state ben quattro dismissioni causate da altri motivi e che l'AIA ha sempre "messo fuori quadro" complessivamente 5 arbitri anche nei casi, come quello di specie, in cui si siano verificate dismissioni per cause diverse. Inaspettatamente, quindi, l'arbitro Mazzoleni è stato destinatario di un provvedimento che lo ha posto fuori quadro, relegandolo a livello di arbitro di base, per i campionati giovanili, sulla base di una proposta di dismissione, formulata dalla CAN, motivata con la presunta incapacità dell'arbitro stesso.

L'esclusione subita ha comportato l'assurdo risultato di dismettere un arbitro che occupava una posizione che gli garantiva il mantenimento del proprio status, e ciò sulla base di un giudizio di "demerito tecnico" privo di fondamento, visto che la media dei voti ottenuta dallo stesso, pari a 8.40, si colloca tra "buono" (8.30) e "molto buono" (8.60). In più, il sig. Mazzoleni invece di essere collocato nella CAN di serie C, è stato relegato ai campionati dilettantistici<sup>109</sup>.

In ragione di ciò, il direttore di gara, esperiti i gradi della giustizia sportiva, come previsto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 280/2003, ha presentato ricorso al TAR al fine di tutelare il proprio diritto al lavoro e quindi la propria fonte di reddito<sup>110</sup>.

Il TAR adito, come detto sopra, ha dichiarato inammissibile il ricorso al Giudice amministrativo, per difetto assoluto di giurisdizione, in quanto si tratta di un provvedimento sportivo avente natura e contenuto tecnico<sup>111</sup> e, come tale, irrilevante per l'ordinamento giuridico generale, ai sensi dell'art. 2, lett. a), della legge n. 280/2003. *"Manca nella specie il connotato della rilevanza esterna all'ordinamento sportivo degli effetti dei provvedimento impugnati, che*

---

<sup>109</sup> M.G. DE MARCO, *La sentenza Mazzoleni: un grave passo indietro per la tutela giurisdizionale dello sport*, in *Riv. di Diritto dello Sport*, 2007, 819 ss.

<sup>110</sup> L'attività di arbitro, che costituiva la sua unica occupazione, nel quadro della CAN di serie A e B, gli garantiva un gettone di presenza di 6.000 euro a partita, 30.000 euro annui per rimborso spese (c.d. diaria di allenamento) e 15.000 euro annui per sponsorizzazione. L'attività di arbitro del settore giovanile dà diritto soltanto ad un "rimborso spese" di 31 euro a partita.

<sup>111</sup> Il TAR Lazio dispone che *"Nella vicenda in esame il sig. Mazzoleni, arbitro di calcio inserito nei ruoli effettivi della Commissione Arbitri Nazionale per la Serie A e B (CAN) dell'Associazione Italiana Arbitri (A.I.A.), impugna, nella sostanza, i provvedimenti con i quali è stato inserito nel ruolo degli Arbitri fuori quadro a seguito di un giudizio tecnico espresso dalla Commissione Arbitri Nazionali, secondo il quale, sebbene "al terzo anno di appartenenza all'Organo tecnico, [il sig. Mazzoleni] ha palesato intrinseche carenze sia tecniche che caratteriali, accentuatesi maggiormente visto anche l'iter di crescita non più suscettibile di miglioramenti. Il rendimento è stato quasi sempre al di sotto delle aspettative". Si tratta dunque di un giudizio basato esclusivamente sulle qualità tecniche espresse dall'arbitro"*.

*si esauriscono all'interno del predetto ordinamento non avendo alcun riflesso, né diretto né indiretto, nell'ordinamento generale il giudizio di scarsa capacità tecnica resa nei confronti dell'arbitro. Occorre infatti considerare che gli arbitri non sono dipendenti del C.O.N.I. e della F.I.G.C. e non percepiscono, quindi, una retribuzione ma una mera indennità, a nulla rilevando che questa, in una stagione, possa raggiungere i 120.000 euro e che, proprio in considerazione del suo rilevante ammontare, il ricorrente possa aver deciso di fare dell'attività arbitrale l'unica fonte di guadagno. Aggiungasi che l'impugnata determinazione di inserimento nei ruoli degli Arbitri fuori quadro non incide neanche sullo status di tesserato, permanendo in capo al ricorrente il rapporto associativo".*

Contrariamente a quanto pretende l'interessato anche nel ricorso in appello, il massimo organo della Giustizia amministrativa conferma la sentenza del TAR Lazio. Stabilisce che la riserva alla giurisdizione sportiva non significa che il provvedimento di cui si discute non abbia efficacia afflittiva; è chiara, invece, la portata negativa della retrocessione, sia se qualificata come sanzione, sia se venga definita come effetto della riscontrata inidoneità tecnica. Ma un tale effetto negativo per gli interessi personali di chi lo patisce, intrinseco a tutti i provvedimenti contemplati nell'art. 2 del d.l. 220/2003, non vale, peraltro, a renderli, per ciò solo, rilevanti per l'ordinamento della Repubblica e, quindi, a fondare la giurisdizione statale: occorre, invece, indagare se, al di là dell'afflizione connessa allo specifico status di membro della Federazione, sussistano conseguenze incidenti su situazioni giuridiche soggettive protette dall'ordinamento generale in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo.

Viene poi in rilievo che nessun rapporto di lavoro lega l'arbitro alla FIGC, come è reso evidente, tra l'altro, dalla qualificazione in termini di mera indennità del compenso che (l'arbitro) riceve per le prestazioni rese; che l'inserimento nei ruoli degli arbitri fuori quadro non ha comportato la cancellazione del tesseramento, e che nessuna altra conseguenza giuridicamente apprezzabile avente ricaduta all'esterno dell'ordinamento sportivo viene in evidenza (né viene addotta dal ricorrente) come effetto dei provvedimenti impugnati.

Con motivazioni analoghe, in un caso similare, il TAR Lazio, con sentenza

25 ottobre 2007, n. 10894, ha confermato la propria posizione, dichiarando, così, inammissibile il ricorso presentato dal Dattilo, direttore di gara, anch'egli dismesso in forza di un giudizio "tecnico".

Si assiste ad un'inversione di tendenza, che sembra minare, pericolosamente, il diritto alla difesa, tutelato a livello costituzionale dall'art. 24 e, al pari della sentenza del Consiglio siciliano, illustrata nel precedente paragrafo, determinare un "passo indietro" nella "lotta alla tutela giurisdizionale".

Nei casi di specie, non si può disconoscere che la questione assuma rilevanza nell'ordinamento generale e sia sindacabile dal Giudice statale. Innanzitutto, le controversie vertono su una materia, quella del tesseramento<sup>112</sup>, che non è riservata all'ordinamento sportivo dalla legge n. 280/2003; il tesseramento, come si è già detto in precedenza, non appartiene all'alveo delle c.d. questioni tecniche, ma deve essere ricondotto nell'ambito delle c.d. questioni amministrative, rilevanti per l'ordinamento statale, vista la soppressione delle lettere "c)" e "d)" dell'art. 2, in sede di conversione in legge del d.l. n. 220/2003.

Inoltre, il provvedimento di dismissione incide sul diritto al lavoro, garantito costituzionalmente dagli artt. 1<sup>113</sup>, 4<sup>114</sup> e 36<sup>115</sup>, dei direttori di gara e, in ragione di ciò, non si può escludere l'intervento del Giudice amministrativo, anche alla luce del fatto che l'attività di arbitro, nel caso del sig. Mazzoleni, costituiva l'unico lavoro e l'unica fonte di reddito. Risultano essere lesi, così, non solo gli interessi sportivi dei tesserati, ma anche gli interessi giuridicamente ed economicamente rilevanti per i "cittadini - lavoratori"

---

<sup>112</sup> Il provvedimento di dismissione relega il direttore di gara ad arbitrare i campionati dilettantistici; ed in ragione di ciò, si può ritenere che detto provvedimento comporti di fatto una revoca del tesseramento, nonostante il TAR, con un escamotage, ritenga che permane "in capo al ricorrente il rapporto associativo". In realtà, il direttore di gara, oltre ad essere privato del proprio lavoro, vede sacrificato il diritto alla realizzazione personale e professionale, in quanto dovrà affrontare situazioni al di sotto delle proprie capacità.

<sup>113</sup> Art. 1, comma 1, della Costituzione stabilisce che: "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro".

<sup>114</sup> Art. 4, comma 1, della Costituzione stabilisce che: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto".

<sup>115</sup> Art. 36 della Costituzione stabilisce che: "Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi"

Mazzoleni e Dattilo, quali soggetti anche dell'ordinamento statale.

Ma ciò che desta maggiori perplessità circa "l'atteggiamento" del Giudice amministrativo è l'esistenza di un precedente simile, di segno opposto, non vincolante, ma certamente indicativo. Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 6673/2006, confermando una precedente decisione del TAR Puglia<sup>116</sup>, riconosce come rilevante per l'ordinamento generale la questione della dismissione di un soggetto del mondo arbitrale e, quindi, ammette la giurisdizione del Giudice statale.

Spiegate le ragioni che portano a dubitare della validità della posizione assunta dal Giudice amministrativo con le decisioni in commento, si deve ribadire come tali sentenze sembrano rappresentare un pericoloso passo indietro nell'evoluzione dei rapporti tra ordinamento statale e mondo sportivo. È per unanime giurisprudenza che si è riconosciuta sussistente la giurisdizione del Giudice amministrativo ogniqualvolta la questione, a prescindere dalla sua qualificazione, non esaurisca i suoi effetti in ambito meramente sportivo ed abbia, quindi, rilevanza giuridico - economica nell'ordinamento statale. Negare ciò che ormai costituisce una regola, seppur giurisprudenziale, costituisce un grave errore, che sembra determinare un vero e proprio diniego di giustizia, ex art. 24 della Costituzione, soprattutto considerando che si è trattato di due vicende in cui erano coinvolti diritti costituzionalmente garantiti, come quello al lavoro, e in cui il risvolto economico ha assunto livelli notevoli.

Dall'analisi delle sentenze commentate in questa sezione emerge la

---

<sup>116</sup> Si fa riferimento alla sentenza del TAR Puglia, Bari, Sez. I, 11 novembre 2001, n. 3477, confermata dal Consiglio di Stato, con decisione n. 6673/2006. Il TAR sancisce: "Appare davvero arduo negare che atti e norme regolamentari che attengono ad aspetti rilevanti dell'organizzazione e gestione di un settore essenziale per l'organizzazione e lo svolgimento delle competizioni sportive agonistiche, esplicando sulle medesime una decisiva incidenza in funzione della garanzia della regolarità e correttezza delle gare -quali sono gli atti di organizzazione intesi alla selezione degli arbitri nelle diverse categorie (direttori di gara, assistenti arbitrali, osservatori arbitrali, osservatori tecnici) che saranno designati, volta a volta, per l'intera stagione sportiva a svolgere i diversi compiti concorrenti ad assicurare in ciascuna gara il rispetto delle regole di giuoco, con tutti i connessi riflessi diretti e indiretti (sul risultato della gara, sulle classifiche, sui concorsi pronostici, sull'ordine pubblico) - non integrino profili di quella... "disciplina procedimentale..." attraverso atti amministrativi emessi dai competenti organi (dell'ordinamento settoriale sportivo, la cui violazione)...concreta la lesione degli interessi legittimi dei soggetti destinatari di tali provvedimenti, la cui conoscenza è riservata al giudice amministrativo".

“certezza” che la legge n. 280/2003 non ha, nei fatti, modificato granché il quadro giurisprudenziale che, nonostante una sostanziale omogeneità/uniformità, è ancora attraversato da spinte contrarie, contrastanti tra loro. Ogni atto interno dell’ordinamento sportivo può essere sindacato dal Giudice statale, qualora abbia una rilevanza anche esterna all’ambito sportivo, senza però che sia stato precisato quale sia l’ambito puramente sportivo. L’assenza di confini (tra l’ordinamento sportivo e quello statale) pre – definiti, con certezza, dal Legislatore lascia, così, un eccessivo spazio all’attività interpretativa del Giudice statale. È, quindi, compito degli interpreti, di volta in volta, verificare tali confini valutando quando un provvedimento sportivo sia destinato ad esplicare i suoi effetti esclusivamente all’interno del mondo sportivo o se, invece, le sue conseguenze travalichino quei confini, finendo per ledere situazioni giuridiche protette, le quali devono poter essere tutelate dal Giudice statale.

L’individuazione dei confini della tutela deve avvenire, non solo rispettando il principio di autonomia dell’ordinamento sportivo, sancito dall’art. 1 della legge n. 280/2003, al fine di evitare ingerenze eccessive del Giudice statale nell’ordinamento sportivo, ma soprattutto avendo riguardo a quelle situazioni giuridiche protette, a livello costituzionale, che esigono l’intervento dello Stato e non possono tollerare un diniego di giustizia.

## **L'ILLEGITTIMITÀ DEL VINCOLO DI GIUSTIZIA SPORTIVA**

Il **sistema di giustizia "domestica"**, come detto all'inizio della sezione II, è imperniato sul c.d. "**vincolo sportivo**" (art. 30 dello Statuto della Federazione Italiana Giuoco Calcio), assunto da qualunque soggetto dell'ordinamento sportivo con l'atto di tesseramento alla società e la conseguente affiliazione alla Federazione di appartenenza. Il vincolo di giustizia vieta ai soggetti dell'ordinamento sportivo di ricorrere agli organi giurisdizionali dello Stato (autorità statale ordinaria e amministrativa), se non dopo aver ottenuto l'autorizzazione dalle Federazioni (solo per gravi ragioni di opportunità), pena la soggezione ad incisivi poteri sanzionatori, che giungono fino all'espulsione del soggetto dall'ordinamento sportivo. Il vincolo sportivo mira, così, a salvaguardare l'autonomia dell'ordinamento sportivo e della sua giustizia domestica.

In virtù del principio della gerarchia delle fonti, tale vincolo appare, però, totalmente illegittimo: una norma regolamentare interna non può limitare un diritto sancito da una Legge dello Stato e non può avere un contenuto contrastante con la Legge stessa o con la Costituzione, in quanto subordinata alle norme di rango costituzionale e ordinario, altrimenti risulterebbe essere inficiata da illegittimità; da qui l'impossibilità per l'ordinamento sportivo di negare l'esercizio di un diritto riconosciuto in capo al soggetto dell'ordinamento giuridico statale, stante la sovranità riconosciuta a quest'ultimo, che conferisce irresistibilità ai propri assunti nei confronti delle contrarie statuizioni di un ordinamento non sovrano. In altri termini, gli atti normativi ed i provvedimenti emanati da un ordinamento sovrano, quello statale, devono necessariamente prevalere sugli atti che promanano da un ordinamento settoriale, quello sportivo. Ne consegue che nessun provvedimento sanzionatorio può essere legittimamente emanato, in applicazione del suddetto vincolo, nei confronti dei soggetti che abbiano fatto valere il proprio diritto di adire gli organi di giustizia.

In ragione di quanto detto, il vincolo sembra contrastare, innanzitutto, con la legge n. 280/2003: l'azione giurisdizionale dinanzi al Giudice statale non può essere limitata ulteriormente dal consenso delle Federazioni, in conseguenza della ripartizione di competenza operata da siffatta legge. La stessa legge, pur prevedendo la salvaguardia delle clausole compromissorie, ex art. 3<sup>117</sup>, non fa salvo il vincolo di giustizia; altrimenti, il Legislatore sarebbe caduto in contraddizione: da un lato, con tale legge, avrebbe previsto e disciplinato il diritto dei tesserati di adire il Giudice amministrativo, dall'altro, avrebbe riconosciuto come legittimo il vincolo, che prevede, invece, il divieto di adire il Giudice statale e gravi sanzioni in caso di sua violazione. Occorre poi considerare che il Legislatore non attribuisce alle clausole compromissorie valore assoluto, sussistendo sempre il discrimine della rilevanza esterna delle questioni oggetto della controversia, che investono l'ordinamento statale a prescindere dalla sussistenza o meno di tali clausole; inoltre, clausole compromissorie e il vincolo sportivo sono due concetti ben distinti. Invero, con le prime i tesserati sportivi si impegnano ad adire i collegi arbitrali istituiti presso le Federazioni per le questioni c.d. "economiche", mentre, con il vincolo gli ordinamenti sportivi precludono (salva autorizzazione), illegittimamente, ai propri tesserati e affiliati la tutela delle proprie ragioni e l'impugnazione dei provvedimenti sportivi.

Il vincolo di giustizia solleva altresì una questione di illegittimità relativamente ad alcune norme costituzionali (ed in quanto tali di rango superiore), come testimoniato dall'ordinanza del TAR Lazio n. 2244/2005 (vedi sopra), con le quali contrasta apertamente:

– art. 24, comma 1<sup>118</sup> riconosce il diritto d'azione giurisdizionale per la tutela delle proprie posizioni giuridiche; tale diritto deve essere ricompreso

---

<sup>117</sup> Art. 3, comma 1, della l. 280/2003: "(...) In ogni caso e' 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, nonche' quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91".

<sup>118</sup> "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi".

nella categoria dei diritti inviolabili dell'uomo, riconosciuto e garantito come tale dalla Repubblica<sup>119</sup>;

– art. 103, comma 1<sup>120</sup> definisce la giurisdizione amministrativa sugli atti della P.A.;

– art. 113, commi 1 e 2<sup>121</sup> sancisce il diritto alla tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della P.A.

Qualora risulti violata una posizione giuridica soggettiva, configurabile come diritto soggettivo o interesse legittimo, non è possibile escludere **a priori** l'intervento degli organi di giustizia statale; pertanto, la dottrina ritiene, da tempo, che il vincolo di giustizia è regola che dispiega la propria efficacia all'interno dei soli ordinamenti sportivi<sup>122</sup>; allo stesso risultato è giunta poi anche la giurisprudenza, che ha sottolineato l'inidoneità di tale vincolo ad inibire la tutela giurisdizionale<sup>123</sup> ed evidenziato come tale tutela possa essere esclusa solo nelle ipotesi in cui la questione riguardi materia irrilevante per l'ordinamento statale<sup>124</sup>: ciò in ragione della mancanza di una situazione sostanziale protetta e non della presenza del vincolo di giustizia.

Quindi, ad oggi, il vincolo di giustizia non può legittimamente operare come limitazione all'esercizio della tutela giurisdizionale per le questioni c.d. "rilevanti", ma, al limite, soltanto nella materie c.d. "irrilevanti": principio riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa successiva (*Consiglio di Stato n. 5025/2004; TAR Lazio n.2244/2005 – vedi sezione II del presente capitolo*)

---

<sup>119</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza n. 8, del 1965, riconosce l'invulnerabilità del diritto di azione in giudizio, da annoverarsi tra quelli riconducibili all'art. 2 della Costituzione e, perciò, rientrante tra i Principi supremi del nostro ordinamento costituzionale: di conseguenza, il diritto di azione non può essere fatto oggetto di rinuncia, sia nella configurazione di autonomo potere di accesso ai gradi di giudizio, sia nella sua peculiare e forte connessione con il diritto di difesa.

<sup>120</sup> "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".

<sup>121</sup> "Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa. Tale tutela non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti".

<sup>122</sup> A. MERONE, *Il diritto dello sport*, in op. cit., 30.

<sup>123</sup> TAR Lazio, sez. III, 18 gennaio 1989, n. 43; TAR Lazio, sez. III, 26 aprile 1986; TAR Lazio, sez. III, 22 ottobre 1979, n. 680.

<sup>124</sup> Cass., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3091,; Cass., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3092.

ed anche precedente alla legge n. 280/2003 (*Consiglio di Stato n. 1050/1995 – vedi sezione II del presente capitolo*).

Il TAR del Lazio precisa che *“l’esistenza di rimedi giustiziali introdotti dai regolamenti delle federazioni non esclude la possibilità di portare la controversia a livello di ordinamento generale”*<sup>125</sup>, poiché l’appartenenza di un soggetto all’ordinamento sportivo non può precludere il ricorso, da parte dello stesso, alle autorità giurisdizionali dello Stato, essendo lo stesso al contempo un cittadino e, quindi, membro dell’ordinamento generale.

Per quanto riguarda i diritti soggettivi, la giurisprudenza ha sempre negato che i regolamenti delle Federazioni sportive possano disporre una deroga alle norme statuali in tema di giurisdizione del Giudice ordinario, sia sotto il profilo dell’istituzione di un Giudice speciale, sia sotto il profilo dell’introduzione di un sistema di ricorsi amministrativi che possano condizionare la proponibilità o la procedibilità di una domanda giudiziale<sup>126</sup>.

Il vincolo di giustizia, quale rinuncia preventiva e generale all’esercizio dell’azione giurisdizionale innanzi ad organi appartenenti alla magistratura statale, è da considerarsi illegittima. Tale conclusione è confermata dalla Cassazione, nella decisione 9 marzo 1971, n. 649, nella quale afferma che: *“la rinuncia nel nostro ordinamento giuridico, quale espressione tipica dell’autonomia negoziale privata, può avere ad oggetto ogni diritto, di carattere sostanziale o processuale, anche futuro od eventuale con l’unico limite che non osti un preciso divieto di legge, ovvero che non si tratti di un diritto irrinunciabile o indisponibile”*<sup>127</sup>. Il diritto di agire in giudizio, che sorge solo allorquando si pone un diritto sostanziale nella sfera giuridica di un determinato individuo, può essere fatto oggetto di rinuncia nei soli casi in cui il diritto sostanziale stesso sia rinunciabile; altrimenti, non avrebbe senso configurare l’esistenza di un diritto d’azione in assenza del corrispondente diritto sostanziale. Non è possibile rinunciare alla tutela giurisdizionale dei diritti precedentemente al riconoscimento, da parte dell’ordinamento statale,

---

<sup>125</sup> TAR Lazio, sez. III, 18 gennaio 1986, n. 103, in *Foro Italiano*, 1987, III, pag. 174.

<sup>126</sup> Tribunale civile, Catania, 27 dicembre 1983, in *FP*, 1982, I, pag. 119.

<sup>127</sup> P. D’ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 169.

dell'insorgere di una posizione giuridica sostanziale, della sua necessaria tutela e del verificarsi dei fatti lesivi che pregiudicano il diritto sostanziale. La rinuncia "preventiva", rispetto all'insorgere del diritto d'azione, si configura come rinuncia ad un diritto non esistente.

Pure il fatto di ritenere le questioni tecniche e disciplinari sempre irrilevanti, come sembra desumersi dalla l. 280/2003 e come si è visto sopra, escludendo a priori l'intervento statale, equivale ad individuare nella giustizia sportiva una scelta obbligata o meglio, conduce alla sostanziale istituzione di una sorta di Giudice speciale sportivo, assolutamente inconciliabile con il disposto dell'art. 102 comma 2 Cost.. Una simile accentuazione del vincolo di giustizia deve essere esclusa poiché porta a ritenere sempre irrilevante l'interesse del soggetto colpito dalla sanzione irrogata per violazione di una norma disciplinare o tecnico-amministrativa, contraddicendo gli esiti cui è giunta la giurisprudenza che se, da un lato, ha costantemente sostenuto l'irrilevanza delle controversie di carattere tecnico, dall'altro, dinanzi a provvedimenti emessi dalle federazioni sportive ha optato per la sindacabilità di quelli a carattere espulsivo, temporaneamente interdittivo o anche semplicemente pecuniario. In realtà, tali perplessità sono superate da un'attenta lettura dell'art. 2 comma 2, laddove l'esercizio dell'azione, dinanzi agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, risulta qualificato come onere, per quelle stesse materie riservate a tale ordinamento. Pertanto, se l'esigenza di adire preventivamente gli organi di giustizia sportiva sussiste sia per le materie riservate che per quelle rilevanti (per l'ordinamento statale), non avrebbe senso ritenere che nel primo caso sia escluso, a priori e in maniera definitiva, l'intervento del Giudice statale.

Il Legislatore, quindi, si limita ad individuare a priori solo le materie per cui tale intervento è presumibilmente escluso, a distinzione di tutte le altre residualmente ricavate – per le quali esso è certamente ammesso; ma la previsione dell'onere di ricorrere alla giustizia sportiva in presenza di questioni tecniche e disciplinari, implicitamente riconosce come anche queste possano sottendere situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> A. MERONE, *Il diritto dello sport*, in op. cit., 32 e 33.

Alla luce di quanto detto, il vincolo sportivo dovrebbe essere inteso come una sorta di “pubblicità – notizia”, da rendersi alla Federazione di appartenenza una volta esauriti i gradi interni della giustizia sportiva, con la quale si manifesta la volontà di adire il Giudice statale, non essendo il tesserato ritenuto soddisfatto dall’esito del giudizio sportivo, quando ovviamente detto esito incide su situazioni giuridiche protette, eccedenti i limiti posti dall’articolo 2 della legge n. 280 del 2003.

A tale comunicazione deve, necessariamente, essere data una risposta di segno positivo, alla stregua di un “atto dovuto” da parte della federazione, ciò in quanto esauriti i gradi interni della giustizia sportiva, l’ultimo dei quali è costituito dalla Camera di Conciliazione ed Arbitrato presso Il CONI (*di cui si parlerà nel successivo capitolo*), al tesserato non può essere compressa la tutela su diritti soggettivi e/o interessi legittimi, presuntivamente lesi dalle disposizioni della giustizia sportiva; ferma restando la possibilità per i Giudici statali di valutare la propria competenza giurisdizionale<sup>129</sup>.

Altra possibilità è quella di introdurre la “facoltatività” del vincolo, laddove si tratti di questioni rilevanti per l’ordinamento generale, ovvero consentire alle parti di scegliere, una volta verificatasi la lesione del diritto sostanziale, in piena autonomia e libertà, se ricorrere innanzi al Giudice sportivo o al Giudice statale. In tal modo, il vincolo sportivo avrebbe valore residuale, seppur obbligatorio, per le sole questioni appartenenti all’aspetto puramente tecnico – sportivo; e consentirebbe al tesserato di avere la necessaria tutela per i diritti e gli interessi che esulano dall’aspetto meramente sportivo, incidendo su diritto fondamentali ed economici.

Purtroppo nulla di tutto questo è accaduto. Anzi, invece di procedere ad un’opera di revisione dei vari Statuti federali, nel senso di sopprimere le norme che prevedano il vincolo di giustizia o, almeno, ne limitino l’operatività esclusivamente alla materia “irrilevante”<sup>130</sup>, come ipotizzato, il Legislatore

---

<sup>129</sup> P. SANDULLI, *Giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Riv. di Diritto dello Sport*, 2008, 436 ss.

<sup>130</sup> Si deve precisare che, comunque, sarebbe del tutto privo di senso un vincolo di giustizia riferito anche soltanto alla materia delle questioni irrilevanti: l’unico soggetto idoneo a stabilire

sportivo ha riconosciuto allo stesso cittadino anche nel nuovo Statuto FIGC, nella sua originaria portata (art. 30 riproduce l'art. 27 della precedente versione dello Statuto) e, con l'art. 15 del nuovo Codice di Giustizia sportiva, ha previsto sanzioni più gravi, maggiormente afflittive, per la violazione della c.d. "clausola compromissoria" (vedi sezione V del capitolo I). Circostanza questa che non può che destare delle perplessità alla luce dell'ordinanza del TAR Lazio n. 2244, del 21 aprile 2005 (vedi sezione II capitolo II), la quale ha sostanzialmente sancito l'illegittimità del vincolo sportivo, assumendo così una portata storica e generale: è la prima volta che una sanzione disciplinare, irrogata per violazione del suddetto vincolo, viene impugnata, con esito positivo, innanzi al Giudice amministrativo; e, di conseguenza, è logico attendersi che, d'ora in avanti, ogni sanzione disciplinare irrogata per la medesima violazione potrà essere impugnata, con successo, innanzi al TAR del Lazio.

Questa è la ragione per cui sarebbe stato altrettanto logico aspettarsi, da parte del Legislatore sportivo, un adeguamento alla giurisprudenza amministrativa.

---

se una certa questione sia rilevante o meno è solo il Giudice amministrativo. Di conseguenza, non avrebbe senso una preclusione ad adire lo stesso su questioni in ordine alle quali è lo stesso Giudice a dover valutare se ammettere o meno il proprio sindacato giurisdizionale. In altri termini, spetterà al Giudice amministrativo dire se una questione sia rilevante o meno.

# **CAPITOLO III**

## **LA PREGIUDIZIALE SPORTIVA**

## **LA CAMERA DI CONCILIAZIONE ED ARBITRATO DELLO SPORT**

*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, e' devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo<sup>131</sup>.*

Il primo comma dell'art. 3 della legge 280 introduce un sindacato giurisdizionale amministrativo degli atti dell'ordinamento sportivo molto singolare: tutte le controversie nascenti all'interno dell'ambito sportivo devono obbligatoriamente essere sottoposte agli organi di giustizia sportiva, qualunque sia la loro collocazione tipologica. Quindi, esauriti i gradi della giustizia sportiva, le questioni non riservate, ai sensi dell'art. 2 della legge in questione, agli organi giurisdizionali dell'ordinamento sportivo, potranno essere devolute alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo o a quella del Giudice ordinario.

Si realizza, così, la c.d. "**pregiudiziale sportiva**"; quest'ultima rappresenta la volontà del Legislatore di conferire agli organi della giustizia sportiva il più elevato livello di giustiziabilità all'interno del nostro ordinamento, prevedendo, comunque, un passaggio obbligatorio attraverso questo **sistema di risoluzione delle controversie**, non statale ma domestico, per ogni questione nascente da atti del CONI ovvero di una Federazione sportiva nazionale, e confidando nella sua capacità di una pronta ed equa decisione in merito.

In tal modo, il Legislatore intende scoraggiare il ricorrente dall'adire il Giudice statale, al fine di ottenere un maggior grado di utilizzazione e di efficacia della giustizia sportiva, realizzando un rafforzamento della giurisdizione domestica, così da eliminare le possibilità di interferenze in

---

<sup>131</sup> Art. 3, comma 1, della l. 280/2003.

materia giurisdizionale tra l'ordinamento giuridico nazionale e l'ordinamento sportivo.

Viene istituita una sorta di "**giurisdizione condizionata**", in quanto risulta possibile adire il Giudice statale soltanto una volta esauriti i gradi di giustizia sportiva.

Ma quando può dirsi concluso il procedimento innanzi agli organi di giustizia sportiva? Quest'ultimo si esaurisce all'interno di una singola Federazione o deve, invece, essere esperito anche il ricorso alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport (art. 12 dello Statuto CONI)?

Deve tenersi conto che la l. 280/2003 fa riferimento "*ai gradi della giustizia sportiva*" e non ai gradi di giustizia interna alle singole Federazioni; ciò porta a ritenere che sia indispensabile, prima di agire dinanzi ai Giudici statali, esperire il ricorso alla Camera Arbitrale del CONI, il cui lodo potrà essere impugnato davanti al Giudice dello Stato<sup>132</sup>.

Ed invero, dal tenore delle ordinanze amministrative del TAR del Lazio, Sez. III - ter (*ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666 e ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671*) emesse in occasione del c.d. scandalo "*Calciopoli*", con le quali lo stesso tribunale ha negato ai ricorrenti (Moggi e Girando, rispettivamente direttore generale ed amministratore delegato della società Juventus F.C., coinvolta in detto scandalo) l'invocata tutela cautelare, emerge che i Giudici amministrativi sono pronti ad "*entrare nel merito*" delle sanzioni irrogate, una volta che, con la pronuncia della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport presso il CONI saranno esauriti "*i gradi della giustizia sportiva*".

Ma già prima di tali ordinanze, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5025 del 9 luglio 2004 (*vedi sezione II*), affermava che "*i gradi della giustizia sportiva non si esauriscono con i ricorsi interni federali, ma comprendono anche l'ulteriore ricorso alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport istituita presso il CONI sia per il tentativo di conciliazione, sia per*

---

<sup>132</sup> P. SANDULLI, *La legge 17 ottobre 2003, n. 280 ovvero una giurisdizione esclusiva in materia di Diritto Sportivo*, in op. cit., 184.

*l'arbitrato*"<sup>133</sup>. La tesi sostenuta dai Giudici di Palazzo Spada, risulta confermata dall'interpretazione resa (*all'epoca*) dalla massima autorità di garanzia nell'ordinamento della FIGC: la Corte Federale (*tale definita dall'art. 32, comma 1, del precedente Statuto FIGC*). "Con la Comunicazione Ufficiale n. 16/cf, pubblicata anche sul sito internet ufficiale della FIGC, la Corte Federale ha ritenuto che i rimedi interni dell'ordinamento sportivo si esauriscono solo dopo il tentativo di conciliazione davanti alla Camera di conciliazione ed arbitrato del CONI e dopo l'arbitrato in caso di infruttuoso esperimento del tentativo di conciliazione (punto 2, in cui i due rimedi vengono indicati come obbligatori) e che proprio ai sensi dell'art. 3 della legge n. 280/2003 risulta rafforzato il ruolo della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport, a cui il citato art. 3 assegna funzioni di carattere nomofilattico all'interno dell'ordinamento sportivo".

Il ricorso alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport del CONI costituisce, quindi, l'ultimo grado della giustizia sportiva, da adire in via obbligatoria prima dell'eventuale ricorso giurisdizionale. Di conseguenza, laddove il ricorrente non adisca preventivamente la suddetta Camera, in violazione della pregiudiziale sportiva, il ricorso al Giudice amministrativo dovrebbe essere dichiarato **inammissibile**.

In definitiva, l'*iter* di giustizia impone, dapprima, di esperire tutti i gradi di giustizia federale (nell'ambito della singola Federazione di appartenenza), poi il dovere adire gli organi di giustizia istituiti presso il CONI (Camera di

---

<sup>133</sup> Ad ulteriore conferma dell'orientamento del Consiglio di Stato si veda la sentenza 25 gennaio 2007, n. 268 (Salernitana/FIGC): "deve ricordarsi, innanzitutto, che la Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport, istituita ai sensi dell'art. 12 dello Statuto del C.O.N.I., con funzioni di carattere consultivo, conciliativo ed arbitrale, è competente per la pronuncia definitiva sulle controversie che contrappongono una Federazione a soggetti affiliati o tesserati, a condizione che siano previamente esauriti i ricorsi interni alla Federazione o, comunque, che si tratti di decisioni non soggette ad impugnazione nell'ambito della giustizia federale (art. 12, comma 2, Statuto cit.). L'art. 27 dello Statuto della F.I.G.C. prevede che è obbligatorio sottoporsi al tentativo di conciliazione presso la Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport (istituita presso il C.O.N.I.), dopo aver esaurito i gradi interni della giustizia federale (comma 3) e che, a seguito di esito negativo del tentativo di conciliazione, le parti "accettano di risolvere la controversia in via definitiva mediante arbitrato, promosso su istanza di una delle parti davanti alla predetta Camera arbitrale" (comma 4). Tali disposizioni implicano che i gradi della giustizia sportiva non si esauriscono con i ricorsi interni federali, ma comprendono anche l'ulteriore ricorso alla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport, sia per il tentativo di conciliazione, sia per l'arbitrato".

Conciliazione e Arbitrato) ed infine la possibilità di ricorrere ai Giudici statali, anche in ragione del fatto che i singoli ordinamenti federali si trovano all'interno dell'ordinamento sportivo complessivo, facente capo al CONI, il quale si colloca, a sua volta, all'interno dell'ordinamento statale.

In realtà, si deve, però, riconoscere l'esistenza anche di voci discordanti, ovvero di coloro i quali sono contrari alla configurazione della Camera come ultimo grado della giustizia sportiva, ritenendo la procedura arbitrale alternativa alla giurisdizione statale. *"L'arbitrato presso la Camera non può essere qualificato come terzo grado del procedimento disciplinare della Federazione sportiva, in quanto costituisce un meccanismo di risoluzione delle controversie in materia sportiva esterno agli ordinamenti delle Federazioni sportive e non può essere costruito in alcun modo come una sorta di prosecuzione dei procedimenti interni a tali ordinamenti. L'oggetto del giudizio in sede di arbitrato presso la Camera non è l'impugnazione di un provvedimento federale, ma l'esame di una controversia che contrappone una Federazione a soggetti affiliati o tesserati"*<sup>134</sup>.

*"La Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport del CONI<sup>135</sup>, istituita ai sensi dello Statuto del CONI ("Statuto") al fine di assicurare la risoluzione*

---

<sup>134</sup> Lodo 25 febbraio 2002 (Ferrigno/FIGC); Lodo n. 1136, del 27 ottobre 2006 (Juventus/FIGC); Lodo n. 1401, del 27 ottobre 2006 (Milan/FIGC).

<sup>135</sup> La Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport, con il nuovo Statuto del [CONI](#), è stata soppressa e sdoppiata, come funzioni, in un **Tribunale Arbitrale dello sport** (competente a dirimere le sole controversie tra le Federazioni, che l'hanno introdotto nei propri statuti, e i loro affiliati) e in un'**Alta Corte di Giustizia Sportiva** (una specie di corte di cassazione dello sport). La riforma, finalizzata a rafforzare la terzietà degli Organi di Giustizia del CONI, era partita nell'agosto 2007 sull'onda del caso Lorbek, quando era stata nominata una commissione di saggi composta da Franco Frattini, Giulio Napolitano, Lamberto Cardia e Andrea Manzella. Il Coni aveva approvato questa riforma già il 9 novembre 2007 in Consiglio nazionale, ma nel frattempo la Camera di Conciliazione **ha continuato a funzionare**. La nuova Alta Corte, secondo quanto previsto dal relativo Codice, entrato in vigore il 22 gennaio 2009, costituisce l'ultimo grado della giustizia sportiva per le controversie in materia di sport, aventi ad oggetto diritti indisponibili o per le quali non sia prevista la competenza del Tribunale nazionale di arbitrato per lo Sport. L'Alta Corte, quindi, delibererà invece solo su casi considerati di grande importanza e che potranno avere un'applicazione generale: essa costituirà l'ultimo grado della giustizia sportiva, prima degli eventuali ricorsi al TAR Lazio e Consiglio di Stato.

Il Tribunale Arbitrale dello Sport, secondo quanto previsto dal relativo Codice, entrato in vigore il 22 gennaio 2009, svolgerà quelle funzioni di arbitrato che già svolgeva la Camera di Conciliazione ed Arbitrato, ma solo se il ricorso a esso sarà inserito negli Statuti delle Federazioni. Quindi, *"le Federazioni sportive nazionali, le Discipline sportive associate e gli Enti*

*delle controversie in materia di sport, nel rispetto dei principi di terzietà, autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione, svolge le funzioni consultive, promuove la conciliazione e presiede alle procedure arbitrali secondo” il Regolamento deliberato dal Consiglio Nazionale del CONI<sup>136</sup>.*

Quindi, oltre ai rimedi arbitrali interni, con lo Statuto del CONI, è stata istituita la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport<sup>137</sup>, organismo di giurisdizione sportiva di ultima istanza, che ha una funzione **consultiva** (emette pareri non vincolanti), **conciliativa** (favorisce la composizione amichevole di controversie in termini rapidi ed a costi contenuti tramite l'intervento di conciliatori) ed **arbitrale**.

La Camera<sup>138</sup> rappresenta un significativo strumento di composizione dei conflitti sportivi, da considerarsi come condizione di procedibilità all'intervento del Giudice statale, allorquando si configuri la lesione di una posizione giuridica, in termini di diritto soggettivo e/o di interesse legittimo.

Lo Statuto ha, così, previsto l'introduzione di rimedi conciliativi ed arbitrali, distinti e separati dai rimedi interni, aventi carattere generale, perché suscettibili di applicazione a qualsiasi controversia sportiva che opponga una

---

*di promozione sportiva possono prevedere, nei loro statuti e regolamenti, che le controversie sportive concernenti diritti disponibili e quelle rilevanti nel solo ordinamento sportivo siano decise in sede arbitrale presso il Tribunale”. Inoltre, è previsto, anche per il Tribunale de quo, l'obbligatorio esperimento del tentativo di conciliazione, prima di poter presentare istanza arbitrale.*

Il nuovo Tribunale arbitrale dello sport, nonostante il nome, non ha niente a che vedere con quello di Losanna, che è un organismo con giurisdizione internazionale. Il nuovo organo del CONI dirimerà le controversie tra federazioni e tesserati, escluse le questioni di doping (per le quali ci sarà il nuovo tribunale nazionale), purché naturalmente le controversie abbiano già concluso il loro iter all'interno della giustizia sportiva federale. L'Alta corte, invece, aspira ad avere un ruolo da corte di cassazione, emettendo sentenze che siano di efficacia generale.

<sup>136</sup> Regolamento della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport del CONI, approvato dal Consiglio Nazionale con delibera n. 1303 del 3 febbraio 2005, modificato ed integrato dalla Giunta Nazionale con delibera n. 0057 del 24 gennaio 2006, modificato ed integrato dalla Giunta Nazionale con delibera n. 288 del 21 agosto 2007. Il procedimento arbitrale è, quindi, disciplinato da un apposito regolamento emanato dalla Camera, il quale mira a garantire tempi rapidi di decisione e a contenere i compensi per gli arbitri.

<sup>137</sup> A livello federale, non mancano esempi di organi simili alla Camera, come nel basket, nel quale, con il beneplacito della Federazione italiana pallacanestro, la Lega e l'Associazione dei giocatori (GIBA), hanno sottoscritto un accordo per l'istituzione, o meglio la reintroduzione del Collegio permanente di conciliazione e arbitrato (CPCA), organo obbligatorio per la risoluzione delle controversie sorte su questioni economiche tra le società di appartenenza ed i giocatori professionisti.

<sup>138</sup> La scelta del CONI si ispira chiaramente a quella compiuta nel 1984 dal Comitato Internazionale Olimpico - CIO con l'istituzione del Tribunale Arbitrale per lo sport (TAS).

Federazione a soggetti affiliati, tesserati o licenziati<sup>139</sup>. L'arbitrato sportivo è qualificato dalla giurisprudenza, ed oggi, anche espressamente dal Regolamento della Camera, come arbitrato libero o irrituale<sup>140</sup>, in conseguenza della natura delle clausole compromissorie (anch'esse irrituali) inserite negli Statuti e nei regolamenti. E naturalmente la decisione della Camera avrà natura di lodo irrituale, che sarà impugnabile solo per incapacità delle parti o degli arbitri, per errore sostanziale, violenza, dolo od eccesso di potere.

La procedura di arbitrato è ammissibile a condizione che sia stato esperito il tentativo di conciliazione (che è quindi obbligatorio) e che siano previamente esauriti i ricorsi interni alla Federazione sportiva nazionale e purché si tratti di decisioni non soggette ad impugnazione nell'ambito della giustizia federale. Invero, sono escluse dalla competenza della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport le controversie per le quali siano stati istituiti procedimenti arbitrali nell'ambito delle Federazioni sportive nazionali. Al sistema gestito dalla Camera, possono devolversi anche controversie in cui siano coinvolti soggetti estranei all'ordinamento sportivo, ferma restando l'impossibilità per la Camera di giudicare su controversie di carattere tecnico o disciplinare, che abbiano portato ad una sanzione disciplinare inferiore ai venti giorni.

Inoltre, *"ai sensi dell'art. 3, comma 1, ultimo capoverso, legge 17 ottobre 2003, n 280, le procedure arbitrali si applicano, alternativamente:*

*a) quando sia previsto, anche mediante una specifica clausola compromissoria, nello statuto di una Federazione sportiva nazionale;*

*b) quando sia sottoscritta una clausola compromissoria negli atti di tesseramento, di affiliazione o di domanda di iscrizione ai campionati;*

---

<sup>139</sup> G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in op. cit., 1154.

<sup>140</sup> La natura irrituale è frutto di una recente modifica, intervenuta a seguito di alcune pronunce giurisprudenziali, laddove la previgente disciplina optava per la natura rituale della procedura arbitrale, ex art. 806 ss. c.p.c. Invero, precisa l'art. 8, comma 7, del Regolamento della Camera che *"La procedura arbitrale di cui al presente Regolamento ha natura irrituale. Gli arbitri decidono applicando le norme e gli usi dell'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale"*.

c) *quando vi sia comunque, tra le parti di una controversia riguardante la materia sportiva, un accordo arbitrale ai sensi dello Statuto del CONI o di una Federazione sportiva nazionale*<sup>141</sup>.

Le controversie sottoposte ad arbitrato sono decise da un collegio di tre arbitri o da un arbitro unico, scelti dalle parti tra i componenti dell'Elenco degli arbitri e dei conciliatori, tenendo presente che non può svolgere la funzione di arbitro l'esperto che, nella stessa controversia, abbia svolto il ruolo di conciliatore.

La decisione, con la quale si concludono tali controversie, prende il nome di "lodo", il quale, ai sensi dell'art. 19 del Regolamento de quo, è imputabile esclusivamente al collegio arbitrale o all'arbitro unico ed in nessun caso esso può essere considerato atto della Camera o del CONI. In tal modo, si esclude, a garanzia della terzietà ed indipendenza degli arbitri, che gli stessi, nell'esercizio dell'attività decisoria ad essi demandata, agiscano come membri della Camera; si esclude anche che il CONI sia legittimato passivo in sede di impugnazione del lodo davanti agli organi di giustizia statale.

In definitiva, il modello adottato in Italia riconosce l'importanza, innanzitutto, di ricercare preventivamente un accordo tra le parti (obbligatorietà del tentativo di conciliazione) attraverso l'intervento di un terzo soggetto, autorevole ed imparziale, il cui compito risiede nella proposta di un'equilibrata soluzione della controversia che oppone le parti. Solo in caso di fallimento della conciliazione è possibile avviare un procedimento arbitrale, fermo restando il necessario esperimento dei ricorsi interni agli organismi sportivi della Federazione di provenienza. A tal fine, è inoltre necessario che vi sia un'apposita clausola compromissoria nei singoli statuti federali; ovvero, che sussista uno specifico accordo ai fini della devoluzione in arbitrato della controversia.

L'arbitrato amministrato permette un *sindacato esterno* delle decisioni degli organi federali, distinto da quello operato dall'autorità giudiziaria dello Stato; così, tale arbitrato è in grado di garantire "confidentiality, specialization

---

<sup>141</sup> Art. 8, comma 1, del Regolamento della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport del CONI.

*of the arbitrators, flexibility and simplicity of the procedure, speed, reduced costs and effectiveness of the arbitral award*"<sup>142</sup>.

Purtroppo, l'ordinamento sportivo ha fatto un uso discutibile della pregiudiziale sportiva e della Camera di Conciliazione ed Arbitrato. Quest'ultima, anziché costituire uno strumento agile, veloce ed economico per la definizione delle questioni, si è articolata in modo complesso, lento e costoso. Inoltre, ciò che lascia spesso perplessi è l'atteggiamento tenuto dalla Camera, in quanto il suo intervento non ha portato alla definizione delle questioni che avrebbero potuto essere risolte in tale sede, ma a un generalizzato rigetto delle richieste dei tesserati<sup>143</sup>. Così, la Camera, invece di favorire una pronta e definitiva risoluzione delle controversie sportive, ha rappresentato un ostacolo alle istanze di giustizia presentate innanzi agli organi della giurisdizione statale. Invero, il ricorso a tali organi, soprattutto per i tempi di svolgimento dell'attività camerale, è stato reso difficile. Si tratta di un organo di struttura "elefantiaca"<sup>144</sup>, complesso nell'organizzazione e nello svolgimento della sua attività:

- la fase conciliativa deve essere esperita dopo l'esaurimento dei gradi di giustizia interni alla singola Federazione sportive e obbligatoriamente prima di quella arbitrale;
- i termini massimi per lo svolgimento della sua attività sono stabiliti in novanta giorni dall'ultima accettazione della nomina, previsione inadeguata per un organo che dovrebbe svolgere la propria attività celermente, prima dell'inizio dei campionati.

La ragione principale di tale "paradossale" lentezza della giustizia sportiva è rappresentata proprio dall' "inadeguata" strutturazione del giudizio innanzi alla Camera di Conciliazione che, come visto in precedenza, è articolato

---

<sup>142</sup> M. REEB, *The role of Court of arbitration for sport*, in *International Law and The Haguès 750<sup>th</sup> Anniverary*, 1999, 238.

<sup>143</sup> F. LUBRANO, *Note critiche in tema di autonomia dell'ordinamento sportivo (tra sovranità e sudditanza)*, in *Riv. di Diritto dello Sport*, 2007, 618.

<sup>144</sup> F. LUBRANO, *Diritto dello Sport e "giustizia" sportiva*, in *Riv. di Diritto dello Sport*, 2007, 16.

in due autonome e obbligatorie fasi, ovvero la fase della conciliazione e la fase dell'arbitrato.

Ed è soprattutto la previsione di una obbligatoria fase della conciliazione a destare le maggiori perplessità, rese evidenti dalla esperienza storica. Qualora le due parti intendano conciliare, non hanno necessità di una fase autonoma della conciliazione per farlo; d'altro canto, nell'ipotesi inversa, se due parti non hanno intenzione di conciliare, non sarà la necessità di dovere esperire tale fase autonoma di conciliazione, a fare loro cambiare idea<sup>145</sup>.

In un ambito, quello sportivo, in cui risulta estremamente necessario ottenere una definizione delle controversie in tempi rapidissimi, prima dell'inizio dei campionati, l'obbligatoria fase della conciliazione crea un danno all'intero sistema: si determina una situazione di totale "stallo" nell'attesa di esperire tale fase, con la conseguenza che, nella maggior parte dei casi, le decisioni della giustizia sportiva e amministrativa arrivano troppo tardi. Viene "tradita", così, la ratio della stessa esistenza della giustizia sportiva, ovvero la necessità di garantire in tempi brevi la risoluzione di tutte le controversie, per consentire il regolare svolgimento dei campionati.

A riprova che il ricorso innanzi alla Camera rappresenta un vero e proprio ostacolo all'intervento del Giudice statale si deve considerare, come già detto sopra, che laddove il ricorrente non adisca previamente la Camera, il ricorso, innanzi al Giudice amministrativo, potrebbe essere dichiarato inammissibile, perché promosso in violazione della pregiudiziale sportiva. Ma c'è di più. Limitandosi ad un'interpretazione letterale della legge n. 280/2003 e del Regolamento della Camera risulta che l'arbitrato, da quest'ultima amministrato, abbia natura irrituale. In ragione di ciò, il ricorso al TAR, promosso, questa volta, dopo aver adito la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport del CONI, in ottemperanza della pregiudiziale sportiva, dovrebbe essere dichiarato inammissibile per avere ad oggetto un lodo arbitrale che, in quanto tale, è impugnabile innanzi agli organi di giustizia ordinaria e solo per vizi di nullità ai sensi degli artt. 808 ss. c.p.c.

---

<sup>145</sup> E. LUBRANO, *La "pregiudiziale sportiva" e il ruolo della Camera di Conciliazione del CONI: in sistema da riformare!?*, in *Riv. di Diritto dello Sport*, 2007, 16 ss.

Sembrerebbe, così, determinarsi una “*matematica*”<sup>146</sup> inammissibilità di qualsiasi azione, promossa da tesserati sportivi, dinanzi al Giudice statale.

Fortunatamente, come meglio vedremo nella successiva sezione, l’atteggiamento dei Giudici amministrativi è stato nel senso di estendere l’ambito del proprio intervento, anche attraverso interpretazioni che destano numerose perplessità ai cultori e sostenitori dell’autonomia dell’ordinamento sportivo.

---

<sup>146</sup> E. LUBRANO, *La “pregiudiziale sportiva” e il ruolo della Camera di Conciliazione del CONI: in sistema da riformare!?*, in *Riv. di Diritto dello Sport*, 2007, 45 ss.

**DISPUTA GIURISPRUDENZIALE SULLA NATURA  
GIURIDICA DELLA DECISIONE DELLA CAMERA DI  
CONCILIAZIONE ED ARBITRATO  
DELLO SPORT**

L'arbitrato amministrato dalla Camera, a norma dell'art. 8 del Regolamento, ha natura irrituale ed è, inoltre, previsto che gli arbitri decidono applicando le norme e gli usi dell'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale. Di conseguenza, il ricorso al TAR, promosso dopo aver adito la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport del CONI, in ottemperanza della pregiudiziale sportiva, dovrebbe essere dichiarato **inammissibile** per avere ad oggetto un **lodo arbitrale** che, in quanto tale, è impugnabile innanzi agli organi di giustizia ordinaria e solo per vizi di nullità ai sensi degli artt. 808 ss. c.p.c.

Ma la natura del lodo è stata diversamente valutata dai Giudici amministrativi. È stato affermato che la Camera sia organo che utilizza, per la pronuncia dei lodi, le forme del procedimento arbitrale ma, nonostante ciò, sia organo amministrativo; in tal modo, hanno natura amministrativa i provvedimenti da essa emessi.

In ordine alla natura dei provvedimenti della Camera, nonché alla natura del procedimento disciplinato dal relativo Regolamento, però, vi è stato un acceso dibattito in giurisprudenza, che ha visto il TAR Lazio ed il Consiglio di Stato assumere posizioni discordanti e divergenti: i provvedimenti della Camere sono stati riconosciuti a volte come lodi arbitrali, altre come atti amministrativi. Vediamo come si è sviluppata la giurisprudenza amministrativa sul tema de quo.

Il "*leading case*" è rappresentato dalla già citata sentenza del Consiglio di Stato n. 5025, del 2 luglio 2004, secondo cui, contrariamente a quanto sostenuto dal Giudice "di prime cure" (*TAR Lazio sentenza n. 2987, pubblicata*

*il 1° aprile 2004<sup>147</sup>), "la Camera costituisce l'ultimo grado della giustizia sportiva, da adire in via obbligatoria prima dell'eventuale ricorso giurisdizionale". Quindi, viene negata la natura facoltativa del ricorso alla Camera; risulta così "evidente che tale ricostruzione risulta incompatibile con la qualificazione del lodo pronunciato da tale Camera come vero e proprio lodo arbitrale, alternativo alla giurisdizione statale".*

*Inoltre, "sono configurabili posizioni di interesse legittimo rispetto ai provvedimenti di non ammissione di una società ad un determinato campionato, in quanto si tratta di atti adottati in applicazione di norme che perseguono finalità di interesse pubblico, quali il controllo sulla gestione economico-finanziaria delle leghe e delle società professionistiche delegato dal CONI alla Federazione e che attengono non alla sfera dell'organizzazione interna delle Federazioni come tale irrilevante per l'ordinamento, bensì a quella della discrezionalità amministrativa della F.I.G.C. La conseguenza di tale qualificazione è costituita anche dalla indisponibilità della res litigiosa e dalla impossibilità di devolvere ad arbitri le relative controversie", in ragione della non compromettibilità in arbitri degli interessi legittimi.*

In definitiva, il Consiglio di Stato include la decisione della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport nell'ambito dei gradi di giustizia sportiva, ma soprattutto ne nega la natura di lodo arbitrale in ragione del carattere sostanziale di provvedimento amministrativo. Il Consiglio, alla luce di quanto definito dalla l. 280/2003, ritiene che le controversie svoltesi dinanzi agli organi di giustizia sportiva debbono essere inquadrati come un unico procedimento amministrativo, il cui atto finale, ovvero la decisione della

---

<sup>147</sup> Il TAR del Lazio, adito dalla Società Cosenza, in ragione della sua non ammissione al campionato di serie C1 per l'anno 2003/2004, con la sentenza n. 2987/2004, ha sostenuto che la condizione del previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva deve ritenersi soddisfatta a prescindere dal ricorso, meramente facoltativo, alla Camera di Conciliazione e Arbitrato; inoltre, ha ritenuto che la decisione della Camera avesse natura di lodo arbitrale rituale. Dunque, in quanto tale, essa era impugnabile ai sensi dell'art. 827 c.p.c. per nullità, revocazione o per opposizione di terzo. La competenza del Giudice amministrativo riguardava solamente la validità del procedimento arbitrale, senza che potesse estendersi fino a consentire un sindacato di legittimità. Ciò nonostante avesse, comunque, riconosciuto come fondata la tesi del Cosenza Calcio in ordine alla non compromettibilità delle proprie pretese, in quanto non costituenti interessi legittimi, come tali non disponibili. Di fatto, il Tribunale conferma che un soggetto dell'ordinamento sportivo potrà proporre ricorso al TAR del Lazio in via diretta, senza preventivamente adire la Camera, poiché i due ricorsi sono alternativi.

Camera, assume necessariamente il carattere di provvedimento amministrativo. In conseguenza di ciò, viene affermata la piena sindacabilità, anche per vizi di legittimità, della decisione della Camera ad opera del Giudice amministrativo. Il Consiglio di Stato configura così un ultimo grado della giustizia sportiva ordinato nelle inconsuete vesti dell'amministrazione *"in forma arbitrale"*.

La sentenza del Consiglio di Stato ha avuto il merito di andare oltre il dato formale e letterale dei regolamenti sportivi del CONI e delle Federazioni, che attribuivano alle decisioni della Camera il carattere di lodo arbitrale. Invero, il massimo organo della giustizia amministrativa, qualificando la Camera come l'ultimo grado della giustizia sportiva e riconoscendo che le questioni in oggetto (*ammissione ad un campionato di calcio*) avessero natura di interessi legittimi, in quanto tali non arbitrabili, ha negato la natura "autoqualificata" come arbitrale delle decisioni della Camera, affermando che *"l'impugnata decisione della Camera ha il carattere sostanziale di provvedimento amministrativo, benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale; si tratta di atto sindacabile in modo pieno dal Giudice amministrativo e non vige la limitazione dei motivi di impugnazione a quelli di nullità del lodo ex art. 829 c.p.c., ritenuta sussistente invece dal TAR"*.

Di conseguenza i procedimenti instaurati davanti la Camera non possono avere natura di procedimenti arbitrari, bensì hanno natura di procedimenti amministrativi, con la conseguenza che le relative decisioni non costituiscono lodi arbitrari, ma provvedimenti amministrativi, sindacabili in forma piena dal Giudice amministrativo, non solo per vizi di nullità, ma anche per vizi di legittimità.

L'orientamento del Consiglio di Stato è stato recepito e condiviso dal TAR Lazio che, come si evince nella sentenza n. 7550, del 30 luglio 2004 e nelle ordinanze nn. 4858 e 4859 del 6 settembre 2004, mostra di aver, così, superato la propria precedente e contraria impostazione (*sentenza n. 2987, del 1° aprile 2004*).

Inaspettatamente, il TAR Lazio, in un secondo momento, con le c.d. sentenze "Empoli" (nn. 526/2005, 527/2005, 528/2055, 529/2005, tutte emanate il 21 gennaio 2005) ha completamente disatteso la posizione dei Giudici di Palazzo Spada, riproponendo la tesi della natura di lodo arbitrabile delle decisioni della Camera. Il Giudice amministrativo di primo grado ritiene che l'attività di controllo, svolta dalle Federazioni sull'equilibrio finanziario delle Società ai fini dell'ammissione (o meno) al relativo campionato, sia un'attività vincolata e non discrezionale, incidente su posizioni giuridico soggettive qualificabili come diritti soggettivi. I provvedimenti di ammissione al campionato, incidendo su diritti soggettivi, ovvero su posizioni pienamente disponibili, sarebbero arbitrabili e le decisioni della Camera, relative a tali questioni, avrebbero il carattere di lodo arbitrabile. Di conseguenza, i lodi in questione sarebbero sindacabili dal Giudice amministrativo soltanto per vizi di nullità, ai sensi dell'art. 827 c.p.c. (*laddove si tratti di arbitrato rituale*) o per *errores in procedendo* (*nel caso di arbitrato irrituale, come sancito, oggi, espressamente dall'art. 8 del Regolamento della Camera*)<sup>148</sup>.

Conferma della confusione, esistente in giurisprudenza, sul tema della natura dei provvedimenti della Camera è la sentenza del TAR Lazio n. 2571,

---

<sup>148</sup> La posizione assunta dal TAR Lazio, nelle sentenze "Empoli", è stata fortemente disapprovata in dottrina; né è testimonianza la posizione critica assunta da Enrico Lubrano (avvocato del Foro di Roma e docente di Diritto e Management dello Sport). Quest'ultimo ritiene, innanzitutto, che le posizioni giuridico - soggettive dei destinatari di tutti i provvedimenti emanati da soggetti di diritto pubblico, nell'esplicazione di un proprio potere autoritativo, hanno sempre carattere di interessi legittimi e non di diritto soggettivo, non solo quando tale attività ha carattere discrezionale, ma anche quando abbia carattere vincolato; il Consiglio di Stato, con sentenza n. 17, 29 dicembre 2000, conferma l'impostazione del Lubrano laddove stabilisce che "l'interesse legittimo è figura istituzionalmente correlata all'esercizio di una potestà amministrativa, rimanendo irrilevante se l'atto adottato dall'Amministrazione abbia un contenuto discrezionale o vincolato. In secondo luogo, in sede di emanazione di provvedimenti federali relativi all'ammissione o non ammissione di Società sportive ai relativi campionati, dato che tali provvedimenti costituiscono esplicazione di un potere pubblicistico attribuito dallo Stato alle Federazioni (art. 12 della legge n. 91/1981), tutte le Società, anche quelle indirettamente destinatarie di tali provvedimenti, hanno una posizione subordinata alla Federazione, riconoscibile come interesse legittimo. Infine, proprio in ragione della natura indisponibile degli interessi legittimi, gli stessi sono assolutamente insuscettibili di essere rimessi ad un arbitro. Di conseguenza, le decisioni della Camera, relative all'ammissione ai campionati, attenendo alla legittimità di provvedimenti amministrativi incidenti su interessi legittimi, hanno natura di provvedimenti amministrativi e non certo di lodi arbitrali. Esse, pertanto, devono essere sottoposte ad un sindacato di legittimità pieno da parte del Giudice amministrativo.

E. LUBRANO, "Le sentenze - Empoli, ovvero un passo indietro per la certezza del diritto?!", in <http://www.studiolubrano.it>, 2005, 7 ss.

del 7 aprile 2005<sup>149</sup>. Il Giudice amministrativo, in tale caso, ha scelto una terza strada, diversa sia da quella intrapresa dal Consiglio di Stato (sentenza n. 5025/2004) sia da quella seguita dal TAR Lazio (sentenze "Empoli"): è, quindi, pervenuto alla diversa opzione ermeneutica che ravvisa nella decisione della Camera un lodo irrituale, con conseguente esclusione di un sindacato pieno da parte del Giudice statale, che, però, è consentito nei confronti del provvedimento amministrativo originario, adottato dal CONI o dalla Federazione. La pronuncia n. 2571 del 2005 rappresenta un'improbabile mediazione<sup>150</sup>: pur collocando la Camera nell'ambito della giustizia sportiva, il TAR Lazio nega il carattere amministrativo della relativa procedura, preferendo aderire alla tesi che ravvisa nella decisione della Camera un lodo irrituale. Ed in

---

<sup>149</sup> Il TAR Lazio, con sentenza n. 2571, del 7 aprile 2005, stabilisce che: "Occorre tenere conto, in primo luogo, che lo Statuto del C.O.N.I. (art. 12) configura la Camera non già come un organo amministrativo, ma come un organo arbitrale, rispettoso dei principi di terzietà, autonomia ed indipendenza di giudizio; si aggiunga a ciò che l'art. 20 del regolamento della Camera significativamente precisa che "il lodo è imputabile esclusivamente all'organo arbitrale. In nessun caso il lodo può essere considerato atto della Camera o del C.O.N.I.". Ciò comporta non solo il riconoscimento del difetto di legittimazione passiva, nella presente controversia, tanto del C.O.N.I., quanto della Camera di conciliazione e di arbitrato, ma soprattutto evidenza, per quanto qui rileva, che manca un soggetto pubblico cui riferire il lodo, per poterne postulare il carattere amministrativo. Sembra conseguentemente preferibile aderire all'opzione ermeneutica che ravvisa nella decisione della Camera un lodo (irrituale). E' noto come l'arbitrato irrituale abbia natura contrattuale; l'arbitro irrituale è un mandatario a transigere, e la sua decisione vale tra le parti come negozio di accertamento o come transazione; il lodo è impugnabile per incapacità delle parti o degli arbitri, per errore sostanziale, violenza, dolo, od eccesso di potere con riguardo ai limiti del mandato ricevuto. (...) Ciò non toglie che l'ordinamento generale e sovrano possa sovrapporsi, ogni qualvolta le decisioni della giustizia sportiva producano effetti rilevanti per lo Stato, a quello sportivo facente capo al C.O.N.I., secondo le modalità stabilite o comunque desumibili ex positivo iure. Ecco allora che il lodo arbitrale risulterà conoscibile dall'ordinamento statale nei limiti già indicati, e connessi alla sua natura giuridica, escludendosi dunque una cognizione piena del giudice statale sullo stesso; peraltro, esperita la c.d. pregiudiziale sportiva, ove anche l'esito della decisione arbitrale non sia soddisfacente per la parte, questa bene potrà impugnare il provvedimento amministrativo originario, adottato dalla Federazione o dal C.O.N.I., dinanzi al giudice amministrativo. E' infatti chiaro che l'ordinamento sportivo, pur potendo dettare regole proprie che ignorano la disciplina statale, non può impedire l'applicazione di quest'ultima, che dunque prevale, in caso di conflitto. (...) In definitiva, l'ipotesi interpretativa esposta, se, da un canto, appare rispettosa, nei limiti delle compatibilità sistemiche, dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, che, anche con il ricorso al "vincolo di giustizia", intende imporre il rispetto delle norme vigenti nel proprio interno ai tesserati, d'altro canto, cambiando l'orizzonte di riferimento, e cioè guardando dal punto di vista dell'ordinamento statale, garantisce il sindacato giurisdizionale sugli atti delle Federazioni, in conformità degli artt. 24 e 113 della Costituzione, che sanciscono i principi fondamentali della tutelabilità piena ed incondizionata dei diritti ed interessi legittimi".

<sup>150</sup> La posizione del TAR Lazio è stata oggetto di forte critica dal Verde, il quale afferma che: "la soluzione non è convincente nella misura in cui ammette un ricorso al Giudice amministrativo che non tiene in alcun conto la fase giustiziale che si è dovuta percorrere dinanzi agli organi sportivi, quasi che non ci fosse stata o fosse stata un'inutile e deprecabile perdita di tempo".

G. VERDE, *Lineamenti di diritto dell'arbitrato*, 2006, 26 ss.

quanto tale, quest'ultimo è impugnabile per incapacità delle parti o degli arbitri, per errore sostanziale, violenza, dolo o eccesso di potere con riguardo ai limiti del mandato ricevuto. Ma da tale considerazione, non deriva però un difetto assoluto di giurisdizione del Giudice amministrativo. Invero, secondo tale pronuncia la parte che ha esperito tutti i gradi di giustizia sportiva, compreso il ricorso alla procedura arbitrale dinanzi alla Camera, senza trovare soddisfazione alle proprie pretese, potrà ricorrere al Giudice amministrativo, impugnando l'originario provvedimento federale e rendendo l'intera serie di decisioni offerte dagli organi di giustizia inutiliter data. Ciò significa che si presenta una duplice possibilità di ricorso al Giudice statale: o attraverso l'impugnazione del lodo irrituale effettuata mediante le impugnative negoziali; ovvero, impugnando il provvedimento amministrativo, originariamente emesso dalla Federazione o dal CONI dinanzi al Giudice amministrativo, qualora "*l'esito della decisione arbitrale non sia soddisfacente*". Ed in tal modo si realizzerebbe il contemperamento tra autonomia dell'ordinamento sportivo e sovranità statale.

Nonostante la diversa posizione del TAR Lazio, il Consiglio di Stato ha confermato il proprio orientamento, ribadendo la tesi secondo la quale il lodo arbitrale emesso dalla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport ha natura di atto amministrativo ed è, pertanto, impugnabile (pienamente) avanti al Giudice amministrativo.

L'arbitrato sportivo libero o irrituale, quindi, non si sostituisce alla giustizia resa dagli organi giudiziari dello Stato, ma sfocia in un atto (il c.d. *lodo*) avente natura di mero provvedimento amministrativo, espressivo della volontà ultima dell'ordinamento sportivo, conseguente all'esaurimento dei vari gradi interni di gravame. Come tale il lodo, ove incidente su interessi legittimi, è soggetto all'ordinario giudizio di legittimità del Giudice amministrativo<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> In tal senso, si vedano le seguenti decisioni:

- Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza del 9 febbraio 2006, n. 527 (Cosenza/FIGC): il Giudice amministrativo stabilisce che deve essere "*confermata la natura amministrativa del giudizio della CAMERA DI CONCILIAZIONE che si svolge "in forma arbitrale" a seguito della legge n. 280/2003 e ciò in ragione, essenzialmente, della natura di interesse legittimo della posizione giuridica azionata e della nota incompromettibilità in arbitri di tali posizioni giuridiche soggettive (su cui cfr. art. 6 della legge n. 205/2000). Gli interessi legittimi sono esclusivamente nella disponibilità dell'amministrazione; solo l'attività amministrativa li fa*

---

sorgere e ne determina l'entità, essi sono anche indisponibili in relazione all' indisponibilità del potere amministrativo, di per sé inesauribile ed irrinunciabile, contestabile nel termine decadenziale (termine, di fatto, non conciliabile con la lunghezza delle incombenze necessarie per la costituzione dei giudici arbitrali) e annullabile solo in forza di decisioni dei giudici amministrativi od ordinari (art. 113 ult. comma della Cost.). (...) D'altra parte essendovi nell'ordinamento sportivo un obbligo di accettazione della decisione della Camera arbitrale (c.d. vincolo di giustizia di cui all'art. 27 dello Statuto della FIGC) tanto osta alla configurabilità di una vera e propria clausola compromissoria, dovendosi altrimenti dubitare della legittimità costituzionale di un arbitrato obbligatorio”;

- Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 19 giugno 2006, n. 3359 (SPAL/FIGC): il Giudice amministrativo dopo aver precisato che “l'art. 2, della legge n. 280 del 2003, ha previsto che gli atti delle federazioni sportive possano essere impugnati in sede giurisdizionale solo dopo la preventiva impugnazione – quale condizione di procedibilità - innanzi alla camera arbitrale”, specifica che la decisione di quest'ultima ha natura di atto amministrativo e non di lodo arbitrale;

- Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 25 gennaio 2007, n. 268 (Salernitana/FIGC): il Giudice amministrativo stabilisce che: “Il ricorso alla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport costituisce l'ultimo grado della giustizia sportiva, da adire quindi in via obbligatoria, prima dell'eventuale ricorso giurisdizionale. (...) Tale ricostruzione risulta incompatibile con la qualificazione del lodo pronunciato da tale Camera come vero e proprio lodo arbitrale, alternativo alla giurisdizione statale. (...) Un ulteriore argomento conferma tale tesi proprio con riguardo alla controversia in esame: secondo la giurisprudenza di questa sezione, sono configurabili posizioni di interesse legittimo rispetto ai provvedimenti di non ammissione di una società ad un determinato campionato, in quanto si tratta di atti adottati in applicazione di norme che perseguono finalità di interesse pubblico, quali il controllo sulla gestione economico-finanziaria delle Leghe e delle società professionistiche, delegato dal C.O.N.I. alla Federazione, e che attengono non alla sfera dell'organizzazione interna delle Federazioni, come tale irrilevante per l'ordinamento, bensì a quella della discrezionalità amministrativa della F.I.G.C. La conseguenza di tale qualificazione è costituita anche dalla indisponibilità della res litigiosa e dalla impossibilità di devolvere ad arbitri le relative controversie. L'art. 6, legge n. 205/2000, nel prevedere che “le controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo possono essere risolte mediante arbitrato rituale di diritto”, ha definitivamente superato l'orientamento della Cassazione che fondava il criterio circa l'ammissibilità dell'arbitrato rituale non sulla natura della situazione giuridica fatta valere, ma sulla natura del giudice cui la controversia era attribuita, escludendone la possibilità nel caso di controversia rientrante nella giurisdizione del giudice amministrativo (Cass., n. 7643/1995). Lo stesso art. 6 non ha, però, fatto venir meno il principio, secondo cui non è ammessa la devoluzione ad arbitri di controversie aventi ad oggetto interessi legittimi (anzi sembra aver dato una base normativa a tale principio, affermando espressamente la possibilità di devolvere ad arbitri le controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo). Pertanto, l'impugnata decisione della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del C.O.N.I. non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, avente quindi il carattere sostanziale di provvedimento amministrativo negoziale, benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale. Di conseguenza, si tratta di atto sindacabile in modo pieno dal giudice amministrativo e non vige la limitazione dei motivi di impugnazione a quelli di nullità del lodo ex art. 829, c.p.c.”;

- Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 21 ottobre 2008, n. 5782 (Arezzo/FIGC): il Giudice amministrativo ritiene di non ignorare, ma anzi di condividere “l'orientamento giurisprudenziale proprio di questa Sezione (sezione VI del Consiglio di Stato), 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. Tale qualificazione del lodo in termini di atto amministrativo non può, **però**, essere, tuttavia, applicata alla presente fattispecie. Nel caso in esame, infatti, la sanzione inflitta all'A.C. Arezzo, consistendo in una penalizzazione di classifica (da scontare nel campionato di serie B 2006/2007) non era arbitrabile ai sensi dell'art. 27.3 dello Statuto federale all'epoca vigente. La controversia,

Data la irremovibile *"presa di posizione"* del Giudice di gravame, il TAR Lazio, con sentenze n. 5645, del 21 giugno 2007, e n. 5492, del 5 giugno 2008, ha ritenuto di non potersi non adeguare: quindi, esigenze di certezza del diritto hanno indotto il TAR Lazio a conformarsi al *dictum* del Consiglio di Stato in ordine alla natura amministrativa della decisione della Camera arbitrale, spettando al giudice d'appello la funzione nomofilattica.

Invero, non si può non ritenere fondato *"l'insegnamento"* del Consiglio di Stato. Innanzitutto, il carattere monopolistico delle Federazioni sportive rende inverosimile una volontaria adesione alle clausole "arbitrali" contenute nei relativi statuti: l'adesione alla Federazione, e l'accettazione della clausola arbitrale, non costituiscono una libera scelta, ma un presupposto irrinunciabile per l'esercizio dell'attività sportiva. Non c'è libertà di scelta, proprio perché le Federazioni sono associazioni "coattive", ed allora è improbabile far discendere, dalla adesione ad esse, una effettiva volontaria accettazione della giustizia ed arbitrato sportivo. Ed è questa una delle ragioni per cui si deve rifiutare la qualificazione arbitrale del lodo della Camera.

Inoltre, il Giudice statale non potrebbe avallare l'obbligatorietà dell'arbitrato, perché, nonostante la particolarità dell'ordinamento sportivo, non si può negare all'ordinamento statale la facoltà di qualificare autonomamente le vicende per esso rilevanti, secondo il principio della pluririlevanza, e quindi pluriqualificabilità, delle fattispecie. A fronte della differenza sussistente tra arbitrato sportivo ed arbitrato statale (il primo obbligatorio; il secondo volontario) si deve considerare che il fatto che un atto sia valido lodo secondo l'ordinamento particolare, non significa che tale debba essere anche per quello generale<sup>152</sup>.

A giustificazione della natura amministrativa del lodo camerale, si deve considerare, come già detto, che le posizioni giuridico – soggettive, su cui incidono i provvedimenti del CONI e delle Federazioni, sono, in quanto interessi legittimi, non suscettibili di compromesso in arbitrato. E non appare risolutiva l'obiezione secondo la quale, non essendo il collegio arbitrale organo del CONI

---

*quindi, è stata portata all'esame della Camera di Conciliazione ed Arbitrato dello Sport solo a seguito di un apposito accordo compromissorio".*

<sup>152</sup> F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, 2007, 326 ss.

o della stessa Camera, mancherebbe l'elemento della necessaria provenienza, di tali provvedimenti, da un soggetto pubblico. Invero, gli atti emessi da soggetti privati, come le Federazioni sportive, in esplicazione dei poteri pubblicistici ad essi delegati, assumendo natura di atti amministrativi, sono sottoposti al medesimo regime sostanziale e giurisdizionale di quelli pronunciati direttamente dell'ente pubblico.

È previsto, dagli statuti federali e dal regolamento del CONI, che i c.d. arbitri hanno la potestà di annullare e riformare gli atti delle autorità sportive. Ciò costituisce un'altra conferma della validità della posizione del Consiglio di Stato, in quanto nell'ordinamento statale è escluso che gli arbitri possano annullare o riformare atti amministrativi. Si deve, così, riconoscere che i Giudici sportivi, i c.d. arbitri, sono considerabili come organi amministrativi, laddove si occupano di atti aventi profili pubblicistici<sup>153</sup>.

Il vivace dibattito, sopra descritto, tra TAR Lazio e Consiglio di Stato, che sembrerebbe essersi concluso con la "vittoria" di quest'ultimo, costituisce un'ulteriore conferma, semmai ce ne fosse stato bisogno, delle difficoltà del Legislatore, ed anche della giurisprudenza, di individuare un punto di equilibrio tra l'autonomia dell'ordinamento sportivo e la sovranità dell'ordinamento statale.

In ogni caso, considerando improbabile un "*dietrofront*" da parte del Consiglio di Stato, sarebbe necessario che il CONI, le singole Federazioni e la Camera modificassero i propri regolamenti nella parte in cui definiscono il ricorso camerale come arbitrale e non amministrativo. Così come sarebbe opportuno che la Camera di Conciliazione ed Arbitrato ammettesse sia la propria natura di organo amministrativo sia che i ricorsi promossi innanzi ad essa stessa assumono la qualificazione di ricorsi amministrativi gerarchici.

L'esaurimento dei gradi di giustizia sportiva, che comprende, come già visto, l'istanza alla Camera, costituisce una condizione di ammissibilità dei successivi ricorsi in sede giurisdizionale, ma, allo stesso tempo, assicura un

---

<sup>153</sup> F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, cit., 326 ss.

giudizio di legittimità pieno da parte del Giudice amministrativo, su tutti i provvedimenti impugnati.

Le azioni innanzi alla Camera assumono, quindi, la qualificazione di ricorsi amministrativi gerarchici, obbligatori ai fini della successiva proposizione del ricorso in sede giurisdizionale.

La sentenza del Consiglio di Stato stravolge, così, il sistema di giustizia sportiva inteso come espressione di un ordinamento autonomo, in quanto nell'inquadrare l'attività di giustizia sportiva come attività amministrativa lo stesso apre la strada alla necessaria applicazione degli schemi fondamentali del pubblico agire, in particolare gli schemi del procedimento amministrativo, a tutto l'operato dei vari organismi dell'ordinamento sportivo. Si intravede, pertanto, la possibilità di applicare alle istituzioni sportive, progressivamente, tutti i principi sanciti dal diritto amministrativo, in ossequio ad un approccio interpretativo che trasforma l'ordinamento sportivo in una sorta di "*Authority per lo Sport*" la cui autonomia, seppur formalmente riconosciuta, si esplica in un ambito estremamente limitato e monitorato dall'intervento degli organi giurisdizionali amministrativi.

In ragione di ciò, nei rapporti tra ricorso alla giustizia sportiva e successivo ricorso al Giudice amministrativo dovrebbero trovare applicazione le regole e i principi costantemente affermati dalla giurisprudenza amministrativa in tema di rapporti tra ricorso gerarchico amministrativo e ricorso giurisdizionale: ne è esempio il c.d. principio del "**vincolo dei motivi**", quasi un "*corollario*" della pregiudiziale sportiva, in virtù del quale possono essere presentati innanzi al Giudice amministrativo soltanto i motivi già proposti con il ricorso gerarchico agli organi di giustizia sportiva.

In virtù di tale principio, potrebbero essere ritenuti inammissibili, in sede di ricorso giurisdizionale contro la decisione assunta dalla Camera, i motivi non dedotti ma deducibili in sede amministrativa (sentenza del Consiglio di Stato n. 9622,<sup>154</sup> del 2 marzo 2004; idem n. 3576<sup>155</sup>, del 10 giugno 2004; sentenza del TAR Lazio n. 5280<sup>156</sup>, del 8 giugno 2007).

---

<sup>154</sup> Il Giudice amministrativo, con tale decisione, dichiara: "*inammissibile in sede di ricorso giurisdizionale contro la decisione di un ricorso gerarchico la proposizione dei motivi non dedotti con il ricorso gerarchico, in tal senso è la giurisprudenza anche successiva alla*

Tale limitazione trae ragione dalla circostanza che la decisione del ricorso gerarchico è atto di natura giustiziale e l'ambito della decisione in sede gerarchica non può andare oltre l'esame dei vizi denunciati. Il ricorso gerarchico inerisce, infatti, alla fase amministrativa, ma l'esame dell'atto impugnato è limitato alle censure proposte e la decisione gerarchica non può andare oltre ciò che è stato chiesto; da questo carattere giustiziale del ricorso gerarchico deriva così la impossibilità di produrre in sede giurisdizionale censure non avanzate precedentemente; la diversa interpretazione non apparirebbe coerente con il sistema e trasformerebbe il ricorso gerarchico in un ingiustificato strumento per superare il termine di impugnazione giurisdizionale.

Ma il principio del "vincolo dei motivi" risulta di dubbia legittimità, in quanto viene messa in dubbio l'effettività della tutela giurisdizionale, sancita dall'art. 24 della Costituzione. Conseguenza dell'applicazione di detto principio è l'eccessiva riduzione dei termini necessari per l'individuazione dei motivi del ricorso. Invero, entro termini estremamente ristretti, dovrebbero essere indicati tutti i motivi di impugnazione da proporre, non solo dinanzi agli organi di giustizia sportiva, ma anche davanti al TAR. Quest'ultimo prevede un termine di sessanta giorni per la proposizione del ricorso, ben superiore a quello operante in sede di giustizia sportiva<sup>157</sup>.

---

*abolizione della previsione della necessità del previo esperimento del ricorso gerarchico per avanzare il ricorso giurisdizionale (C.d.S., IV, n. 432/75 e 288/76)".*

<sup>155</sup> Il Giudice amministrativo, con tale decisione, dichiara che: "Il ricorso è in parte inammissibile perchè nel contestare la delibera assembleare produce una censura nuova rispetto a quelle sollevate a mezzo del ricorso gerarchico improprio. Invero, in sede di ricorso giurisdizionale contro una decisione adottata a seguito di ricorso gerarchico, sono inammissibili i motivi che non siano stati proposti in sede gerarchica nei confronti dell'atto impugnato; ciò al fine di evitare la possibile elusione dei termini perentori entro i quali proporre ricorso giurisdizionale (cfr. ex plurimis Cons. Stato sez. VI, 3 novembre 1999, n. 1704; sez. VI, 4 marzo 1998, n. 230)".

<sup>156</sup> Il Giudice amministrativo, con tale decisione, dichiara che: "Occorre anzitutto considerare che tale motivo non è stato dedotto in sede amministrativa, con il reclamo alla Corte federale avverso la decisione della C.A.F., con la conseguenza che, ad instar di quanto avviene nel rapporto tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale (in termini, tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 30/3/1994, n. 455; Cons. Stato, Sez. IV, 19/3/1996, n. 355), ne dovrebbe essere preclusa la proposizione per la prima volta in sede giurisdizionale".

<sup>157</sup> In sede di giustizia sportiva i termini di impugnazione sono notevolmente ristretti: talvolta il termine per proporre ricorso innanzi alla Camera è di 2 giorni, mentre, davanti agli orfani federali è di 7 - 10 giorni e comunque mai superiore a 30 giorni.

Il principio de quo non può, comunque, trovare applicazione nel caso in cui il nuovo motivo, proposto per la prima volta innanzi al Giudice amministrativo, consista nell'impugnazione della normativa sportiva come **atto presupposto**, non essendone possibile l'impugnazione innanzi la giustizia sportiva. Invero, mentre il Giudice sportivo non ha il potere di sindacare la legittimità delle norme del proprio ordinamento, il Giudice statale può sindacare la legittimità, oltre che dei provvedimenti sportivi, anche delle norme applicate dagli organi di giustizia sportiva, laddove impugunate dal ricorrente come atti presupposti<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, 2008, 74 ss.

**È AMMISSIBILE IL RICORSO AL GIUDICE  
AMMINISTRATIVO PRIMA DEL PREVIO ESAURIMENTO DEI  
GRADI DELLA GIUSTIZIA  
SPORTIVA?**

Tutti gli atti emanati dalle Federazioni sportive, nell'esplicazione di poteri pubblicistici, sono qualificabili come provvedimenti amministrativi, incidenti su interessi legittimi, immediatamente efficaci ed esecutivi; al pari, i provvedimenti anche non di ultimo grado della giustizia sportiva hanno natura direttamente lesiva.

Il sistema di giustizia "*domestica*", imperniato sul vincolo sportivo e sulla pregiudiziale sportiva, crea una situazione particolare: provvedimenti amministrativi immediatamente esecutivi, pur producendo una lesione della sfera giuridica del destinatario di essi, non risulterebbero direttamente impugnabili dinanzi al loro naturale Decidente, ovvero il Giudice amministrativo, in quanto è necessario che siano esperiti previamente i gradi di giustizia sportiva. E una tale impostazione del sistema di giustizia "*domestica*" sembra porsi in contrasto con alcune norme della Costituzione e, più precisamente, con gli artt. 24 (diritto alla tutela giurisdizionale in generale) e 113 (diritto alla tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della P.A.).

Nonostante tale aporia del sistema, il Giudice amministrativo ha deluso le attese. Alla luce dell'immediata lesività dei provvedimenti federali, la pregiudiziale sportiva (art.3 della legge n. 280/2003) dovrebbe essere interpretata dai Giudici come una semplice indicazione di massima, in quanto qualora fosse ritenuta una condizione di ammissibilità o di procedibilità, come tale vincolante per il ricorrente, non si potrebbe non dubitarne della legittimità costituzionale, che imporrebbe una tutela giurisdizionale posticipata in palese violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale<sup>159</sup>.

---

<sup>159</sup> E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in *op. cit.*, 71 ss.

Il Giudice amministrativo, però, non solo ha, sempre, dichiarato inammissibile e/o improcedibile la proposizione di un ricorso in sede giurisdizionale, avverso provvedimenti emanati dagli ordinamenti sportivi, prima del definitivo esaurimento di tutti i gradi di giustizia sportiva, ma è andato oltre: ha rigettato, anche, la richiesta di misure cautelari, che gli sia stata presentata prima dell'esperimento della pregiudiziale. I ricorrenti sono stati, così, obbligati a tornare, se in tempo, innanzi agli organi di giustizia sportiva per ultimarne i relativi gradi<sup>160</sup>.

In realtà, quantomeno la proposizione immediata di un ricorso in sede giurisdizionale, ovvero il c.d. ricorso per "saltum" al Giudice amministrativo, non dovrebbe essere dichiarata inammissibile quando la giustizia sportiva non permetta la definizione delle controversie in tempo utile per garantire, agli affiliati, una piena tutela dei loro interessi. In tali ipotesi, in linea con il c.d. principio di "prevalenza" del ricorso giurisdizionale (ovvero al Giudice amministrativo) su quello amministrativo gerarchico (ovvero il ricorso alla giustizia sportiva)<sup>161</sup>, l'azione diretta al TAR Lazio dovrebbe determinare soltanto una automatica rinuncia a percorrere tutti i gradi di giustizia sportiva che l'interessato abbia implicitamente e volontariamente deciso di "saltare" con l'immediata proposizione del ricorso al TAR Lazio.

---

<sup>160</sup> In tal senso si vedano le seguenti decisioni:

- TAR Lazio, Sez. III - ter, sentenza breve 29 luglio 2004, n. 7550 (Soc. Sportiva Napoli /FIGC): "è inammissibile anche la (...) domanda di accertamento del diritto della ricorrente all'iscrizione al torneo di Calcio di serie B, in quanto (...) la stessa risulta esperita senza il previo esperimento dei gradi della giustizia sportiva, in difformità di quanto prescritto dall'art. 3 della legge n. 280/03";

- TAR Lazio, Sez. III - ter, ordinanze nn. 4666 (Moggi/FIGC) e 4671 (Giraud/FIGC) del 22 agosto 2006: il Giudice amministrativo, "ritenuto di poter prescindere dall'esame dell'ulteriore eccezione di improcedibilità del gravame sollevata, anch'essa sia dalla F.I.G.C. che dal C.O.N.I., sul rilievo che il sig. Moggi ha adito questo Tribunale senza attendere l'esito del tentativo di conciliazione presso la Camera di conciliazione e di arbitrato per lo sport (fissato per il 7 settembre 2006)", ha rigettato la richiesta di misure cautelari "non sussistendo un danno attuale ed irreparabile".

<sup>161</sup> "Il ricorso giurisdizionale proposto dopo la proposizione del ricorso gerarchico contro il medesimo provvedimento, prima della decisione di questo e prima del decorso del termine di novanta giorni dalla data di presentazione, è da considerarsi ammissibile e ciò in base alla considerazione che, nel comportamento di colui che, dopo avere proposto il ricorso gerarchico, adisce il tribunale amministrativo, è da ravvisare una rinuncia implicita al ricorso amministrativo precedentemente proposto". P. VIRGA, *Diritto Amministrativo: atti e ricorsi*, 2001, 208; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 2004, 905 ss.

Ma, come già visto, il previo ricorso ai gradi di giustizia sportiva, di cui parla l'art. 3, comma 1, del d.l. 220/2003, configura un caso di giurisdizione condizionata, non di per sé censurabile per illegittimità costituzionale. Affinché sia conforme a Costituzione sarà, però, necessario prevedere termini contenuti, in modo tale che i gradi della giustizia sportiva siano previamente esauriti con sufficiente anticipo rispetto all'inizio del campionato, senza pregiudicare l'effettività dell'eventuale tutela giurisdizionale davanti al Giudice amministrativo; solo così, il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, previsto dall'art. 3 della legge n. 280/2003, può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale<sup>162</sup>.

Di conseguenza, considerando anche l'inammissibilità, ripetutamente dichiarata da parte del Giudice amministrativo, dei ricorsi presentati direttamente al TAR Lazio, esigenze di tempestività potrebbero, comunque, indurre i tesserati a proporre ricorso per "*saltum*" al fine di ottenere, almeno, una pronuncia cautelare, così da evitare di subire un danno grave ed irreparabile. Purtroppo, i Giudici amministrativi hanno bocciato anche questa ipotesi: "*il ricorso è inammissibile, in quanto volto ad ottenere una tutela cautelare "preventiva" o "pura", scissa dal giudizio di merito, e dunque un rimedio non previsto in via generale nell'ordinamento processuale amministrativo*"<sup>163</sup>: infatti, non è prevista una generica tutela cautelare ante causam nel nostro sistema di giustizia amministrativa, eccezion fatta per quella introdotta dall'art. 245 del codice degli appalti<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> TAR Lazio, Roma, sez. III, 25 marzo 2004, ricorsi riuniti 8642/03, 9036/03, 13143/03; Consiglio di Stato n. 5025, del 2 luglio 2004.

<sup>163</sup> TAR Lazio, Sez. III - ter, sentenza breve 29 luglio 2004, n. 7550 (Soc. Sportiva Napoli /FIGC).

<sup>164</sup> Art. 245 del decreto legislativo n. 163, del 12 aprile 2006:

1. Gli atti delle procedure di affidamento, nonché degli incarichi e dei concorsi di progettazione, relativi a lavori, servizi e forniture previsti dal presente codice, nonché i provvedimenti dell'Autorità, sono impugnabili, alternativamente, mediante ricorso al tribunale amministrativo regionale competente o mediante ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Davanti al giudice amministrativo si applica il rito di cui all'articolo 23-bis, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034; 2. Si applicano i rimedi cautelari di cui all'articolo 21 e all'articolo 23-bis, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 21 luglio 2000, n. 205, e gli strumenti di esecuzione di cui agli articoli 33 e 37, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034; 3. In caso di eccezionale gravità e urgenza, tale da non consentire neppure la previa notifica del ricorso e la richiesta di misure cautelari provvisorie di cui all'art. 21, comma 9, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, il soggetto legittimato al ricorso può proporre istanza per l'adozione delle misure interinali e provvisorie che appaiono indispensabili durante il tempo occorrente per la proposizione del ricorso di merito e della domanda cautelare di cui ai commi 8 e 9 del citato articolo 21; 4. L'istanza, previamente

Il destinatario dei provvedimenti federali ha, in ragione di quanto detto, la possibilità di esercitare il diritto di azione/difesa giurisdizionale, innanzi al TAR, solo dopo aver esperito il complesso iter della giustizia sportiva, ovvero solo in un momento in cui, il più delle volte, la sanzione, oggetto del provvedimento, ha avuto ormai totale esecuzione. Ciò non è però rispettoso del suo diritto costituzionale all'azione/difesa giurisdizionale.

Una soluzione praticabile, per ottenere una decisione prima dell'inizio dei campionati di calcio, è rappresentata da uno "escamotage", che non lascerebbe spazio a pronunce di inammissibilità da parte dei Giudici statuali: l'interessato potrebbe proporre istanza di misure cautelari, non al TAR Lazio, ma alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato, in modo che, in caso di diniego sarebbe legittimato a presentare ricorso, avente ad oggetto proprio tale diniego al TAR Lazio. E così, la pregiudiziale sportiva sarebbe previamente esperita, almeno sotto il profilo cautelare.

Invero, in un caso recente, riguardante il mancato "ripescaggio" in serie C1 di una Società di calcio (*Soc. S.S. Manfredonia Calcio SRL*), il TAR del Lazio (ordinanza n. 4011, del 12 agosto 2008) ha respinto la domanda cautelare, presentata dalla suddetta società, non per il mancato esperimento della pregiudiziale sportiva (*il Presidente della Camera ha negato l'emanazione di un*

---

notificata ai sensi dell'articolo 21, comma 1, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, si propone al Presidente del Tribunale amministrativo regionale competente per il merito. Il Presidente, o il giudice da lui delegato, provvede sull'istanza, sentite, ove possibile, le parti, e omessa ogni altra formalità'. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio; 5. Il provvedimento negativo non è impugnabile, ma la domanda cautelare può essere riproposta dopo l'inizio del giudizio di merito ai sensi dell'articolo 21, commi 8 e 9, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034; 6. L'efficacia del provvedimento di accoglimento può essere subordinata alla prestazione di una adeguata cauzione per i danni alle parti e ai terzi. Esso è notificato dal richiedente alle altre parti entro un termine perentorio fissato dal giudice, non superiore a cinque giorni. Il provvedimento di accoglimento perde comunque effetto con il decorso di sessanta giorni dalla sua prima emissione, dopo di che restano efficaci le sole misure cautelari che siano confermate o concesse ai sensi dell'articolo 21, commi 8 e 9, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Il provvedimento di accoglimento non è appellabile, ma, fino a quando conserva efficacia, è sempre revocabile o modificabile senza formalità dal Presidente, d'ufficio o su istanza o reclamo di ogni interessato, nonché dal Collegio dopo l'inizio del giudizio di merito; 7. Per l'attuazione del provvedimento cautelare e per la pronuncia in ordine alle spese si applica l'articolo 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034; 8. Le disposizioni del presente art. non si applicano ai giudizi in grado di appello, per i quali le istanze cautelari restano disciplinate dagli articoli 21 e 23-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

*provvedimento cautelare richiesto con urgenza ai sensi del relativo Regolamento*), ma per ragioni differenti:

- il danno paventato dalla ricorrente non presenta il connotato dell'attualità;
- il ricorso non appare provvisto di sufficiente *fumus boni juris*;
- non sussistono, quindi, i presupposti per l'accoglimento dell'istanza cautelare.

A sostegno della soluzione prospettata, occorre tenere presente che, soprattutto in ambito sportivo, la tutela cautelare rappresenta l'unica forma di tutela giustiziale e giurisdizionale idonea a soddisfare le pretese del ricorrente, in quanto evita che la durata del giudizio renda inutile la decisione finale. Come già scritto, attendere l'esaurimento dell'iter di giustizia sportiva significa allungare eccessivamente i tempi e ciò comporta l'impossibilità che la questione sia definita prima dell'inizio dei campionati. Di conseguenza, l'interesse del ricorrente alla sospensione/annullamento del provvedimento verrebbe meno, residuando, così, solamente un interesse al risarcimento del danno.

Un' ulteriore soluzione, per evitare una dichiarazione di inammissibilità da parte del Giudice amministrativo e per ottenere "giustizia" piena, è quella avanzata da Enrico Lubrano, in "*Le sentenze – Empoli, ovvero un passo indietro per la certezza del diritto!*"<sup>165</sup>.

L'Autore sostiene che il ricorrente possa impugnare i provvedimenti federali, lesivi della propria sfera giuridica, dapprima, direttamente dinanzi al TAR Lazio, in quanto direttamente impugnabili. Invero, sulla base di una interpretazione letterale del Regolamento della Camera, l'interessato potrebbe sostenere che la decisione di quest'ultima assuma natura di lodo arbitrale irrituale e che, di conseguenza, il ricorso camerale non faccia parte dei gradi di giustizia sportiva. Il procedimento camerale costituirebbe, quindi, una procedura alternativa alla giurisdizione statale.

---

<sup>165</sup> E. LUBRANO, "*Le sentenze – Empoli, ovvero un passo indietro per la certezza del diritto!*", in <http://www.studiolubrano.it>, 2005, 23 ss.

Allo stesso tempo, però, il ricorrente dovrebbe impugnare il provvedimento anche dinanzi alla Camera, qualificando l'istanza come vero e proprio ricorso amministrativo. In caso in cui essa emani una decisione sulla vicenda, questa decisione non può non assumere carattere di provvedimento amministrativo, come tale, impugnabile dinanzi al TAR, unitamente al provvedimento federale, quale atto presupposto.

Attraverso questi due contemporanei ricorsi, l'interessato avrebbe la certezza di un sindacato pieno, anche di legittimità, da parte del Giudice amministrativo:

- laddove il TAR Lazio ritenga che la decisione della Camera abbia natura di lodo arbitrale, risulterà ammissibile il primo ricorso e, quindi, il provvedimento federale sarà valutabile direttamente dal Giudice amministrativo;

- laddove, invece, il TAR Lazio ritenga che la decisione della Camera abbia natura di provvedimento amministrativo (rientrante, così, tra i gradi di giustizia sportiva) sarà ammissibile il secondo ricorso.

A qualunque lettore, il sistema di giustizia creato dall'ordinamento sportivo, dopo quanto scoperto, risulterà essere alquanto complesso e ingarbugliato. La realtà storica ha, infatti, dimostrato come tale sistema, spesso e volentieri, non funzioni: non garantisce, come dovrebbe, una pronta definizione delle controversie sportive. E, di conseguenza, impedendo di ricorrere alla giurisdizione statale prima dell'inizio dei relativi campionati, il sistema, nel suo complesso, rappresenta una rilevante violazione dell'art. 24 della Costituzione.

## **PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ DELLA PREGIUDIZIALE**

Il c.d. "filtro" all'azione dei Giudici statali, introdotto dal Legislatore ordinario, con l'art. 3 della legge n. 280/2003, con l'intento di proteggere l'autonomia della giustizia sportiva, fa sorgere alcuni dubbi.

Innanzitutto, esso determina, invero, *"una sostanziale abdicazione da parte dell'ordinamento generale della sua funzione fondamentale di stabilire direttamente le condizioni dell'azione giudiziaria"*<sup>166</sup>.

È anche causa di un immotivato allungamento del momento di inizio dell'azione innanzi al Giudice statale, con il conseguente rischio di incostituzionalità, scaturente dalla violazione del precetto costituzionale (art. 111 Cost.<sup>167</sup>) della *"ragionevole durata del giudizio"*. In realtà, è però necessario considerare che detto istituto è stato ideato quale mezzo per garantire alla giustizia sportiva la sua autonomia e per far sì che assuma un ruolo deflativo del contenzioso ordinario; di fatto, l'instaurazione del filtro non impedisce, in ogni caso, l'esercizio, se pur differito, dell'azione innanzi ai Giudici statali<sup>168</sup>. Ma è altresì vero che l'obbligo di esaurire i gradi di giustizia sportiva, prima di adire il TAR Lazio, determina una illegittima riduzione dei termini di impugnazione innanzi alla giustizia amministrativa: i termini per ricorrere, obbligatoriamente, agli organi di giustizia sportiva sono, come già visto, inferiori rispetto al termine di 60 giorni, previsto dalla legge n. 1034/1971, per appellarsi al TAR.

---

<sup>166</sup> F. LUBRANO, *Diritto dello Sport e "giustizia" sportiva*, in *Riv. di Diritto dello Sport*, 2007, 15.

<sup>167</sup> Art. 111, commi 1 e 2, della Costituzione: *"La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.*

*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"*.

<sup>168</sup> P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 2004, 202 e 203. TAR Lazio, Roma, sez. III, 25 marzo 2004, ricorsi riuniti 8642/03, 9036/03, 13143/03: *"(...) il previo ricorso ai gradi di giustizia sportiva, di cui parla l'art. 3, comma 1, del d.l. 220/2003, configura sì un caso di giurisdizione condizionata, ma non di per sé censurabile per illegittimità costituzionale. Affinché sia conforme a Costituzione, ad avviso del Collegio, il comportamento da tenere, nei casi di giurisdizione condizionata, non deve essere eccessivamente oneroso in termini di tempo, di costi, di attività da svolgere e deve essere finalizzato a soddisfare esigenze endoprocessuali"*.

Il filtro de quo, entra in contrasto anche con l'art. 102, comma 2<sup>169</sup>, della Carta Fondamentale della Repubblica, che pone il divieto dell'istituzione di Giudici speciali o straordinari, consentendo soltanto la creazione di sezioni specializzate presso gli organi giudiziari ordinari: orbene, il prevedere, per legge, che la tutela di diritti soggettivi ovvero di interessi legittimi debba, sempre e comunque, conoscere preventivamente la tutela giustiziale sportiva e solo dopo questo passaggio possa essere proposta alla magistratura ordinaria ovvero amministrativa, integra una fattispecie giuridica che si dirige in modo risoluto verso la creazione di tribunali speciali.

Data per appurata la qualificazione del lodo camerale quale provvedimento amministrativo, attesa la sua immediata esecutività, l'azione preventiva avanti la Camera, da proporsi a pena di improcedibilità, anche per le questioni non riservate alla competenza esclusiva della giustizia sportiva, pone l'intero sistema in contrasto con gli artt. 24 e 113 della Costituzione. Il c.d. "filtro" comprime il diritto di difesa giurisdizionale e limita l'esercizio della tutela giurisdizionale avverso gli atti illegittimi della P.A.

Gli artt. 24 e 113 della Costituzione sembrano essere "negati" anche dal fatto che, come detto nel paragrafo precedente, gli atti emanati dalle Federazioni sportive, nell'esplicazione di poteri pubblicistici, pur qualificabili come provvedimenti amministrativi immediatamente efficaci ed esecutivi e pur producendo una lesione della sfera giuridica del destinatario di essi, non risulterebbero direttamente impugnabili dinanzi al loro naturale Decidente, ovvero il Giudice amministrativo, in quanto è necessario che siano esperiti previamente i gradi di giustizia sportiva.

E così, l'intero sistema di giustizia "*domestica*" sembra porsi in contrasto con gli artt. 24 (diritto alla tutela giurisdizionale in generale) e 113 (diritto alla tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della P.A.).

---

<sup>169</sup> Art. 102, comma 2, della Costituzione: "*Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura*".

La massima autorità amministrativa, il Consiglio di Stato ha sollevato censure di costituzionalità dell'art. 3, della legge de qua, anche nella parte in cui esso non prevede un termine entro cui devono concludersi i gradi della giustizia sportiva: *"anche riguardo alla fase finale del ricorso alla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport occorre prevedere termini contenuti, in modo da esaurire i gradi della giustizia sportiva con sufficiente anticipo rispetto all'inizio del campionato senza pregiudicare l'effettività dell'eventuale tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo; solo in tal modo il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, previsto dall'art. 3, legge n. 280/2003, può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale"*<sup>170</sup>.

La previsione dell'obbligatoria fase di conciliazione, che determina una assoluta paralisi del diritto alla tutela giurisdizionale, pregiudica, così, lo svolgimento del procedimento sportivo - amministrativo, in quanto viola quelli che sono i più elementari principi amministrativi, ovvero i principi del *"buon andamento"*<sup>171</sup> e di *"economicità ed efficacia"* dell'azione amministrativa<sup>172</sup>.

In virtù delle considerazioni svolte circa le problematiche legate alla pregiudiziale sportiva (art. 3 della legge n. 280/2003), appare opportuno, quantomeno, che i Giudici amministrativi, nel corso di un qualche giudizio promosso dinanzi a Loro, rimettano alla Corte Costituzionale la questione della dubbia legittimità di tale meccanismo. Necessario è, dunque, un ragionevole bilanciamento tra la tutela costituzionale del diritto di azione e la coesistenza, costituzionalmente affermata, dell'ordinamento dello sport, accanto a quello statale.

---

<sup>170</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze:

- 2 luglio 2004, n. 5025 (Cosenza/FIGC);
- 25 gennaio 2007, n. 268 (Salernitana/FIGC).

<sup>171</sup> Art. 97, comma 1, della Costituzione: *"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"*.

<sup>172</sup> Art. 1 della legge n. 241/1990: *"L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano i singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario"*.

# CONCLUSIONI

La legge 280/2003 rappresenta un punto fondamentale nella definizione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale: ha il merito di sancire da un lato l'esistenza di un'autonomia dell'ordinamento sportivo, e dall'altro di definire i confini di tale autonomia. Difatti l'autonomia si affievolisce in favore della supremazia dell'ordinamento statale (viene meno il cosiddetto "vincolo di giustizia"), nei casi in cui le questioni derivanti dall'esercizio dell'attività sportiva assumano rilevanza anche per l'ordinamento statale, potendo dalle stesse derivare la lesione di diritti rilevanti anche per i Giudici dello Stato; l'art. 117, comma 3, della Costituzione<sup>173</sup>, invero, riconosce la piena rilevanza pubblicistica del fenomeno sportivo.

La legge n. 280/2003, quindi, nega la validità della tesi secondo la quale esisterebbe un ordinamento sportivo dotato di una riconosciuta, assoluta, autonomia rispetto a quello statale.

Esistono situazioni giuridiche soggettive, connesse con lo svolgimento dell'attività sportiva, che, assumendo rilevanza anche per l'ordinamento della Repubblica, possono essere tutelate dinanzi al Giudice statale.

Dunque, mentre in passato la proposizione di un ricorso ai Giudici statali, da parte di un soggetto tesserato di una Federazione, costituiva una violazione della normativa di settore dell'ordinamento sportivo, oggi, invece, la proponibilità di un tale ricorso al Giudice statale è espressamente prevista dal Legislatore statale, seppure in determinati limiti. Di conseguenza, l'ordinamento sportivo è tenuto a conformarsi alle decisioni del Giudice

---

<sup>173</sup> Art. 117, comma 3, della Costituzione: "Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

amministrativo, ogniqualvolta quest'ultimo riconosce sussistente la propria giurisdizione.

A dir la verità, la legge n. 280/2003 desta numerose perplessità nel momento in cui la si sottopone ad una lettura più approfondita: il Legislatore statale, infatti, nell'individuare il confine tra rilevante ed irrilevante per l'ordinamento generale, non è stato sufficientemente "preciso". Il Legislatore ha escluso che le c.d. questioni amministrative, al pari di quelle tecniche, potessero avere qualche rilevanza per l'ordinamento statale, ma ciò è "contestato" dal Giudice amministrativo. Se è pacifico che le questioni tecniche siano "delegate" all'ordinamento sportivo, in quanto dotato di autonomia normativa e organizzatoria, più problematica è la "devoluzione" di quelle disciplinari: si deve tenere presente che delega non significa creazione di zone franche dall'ordinamento generale ma, invece, affidamento di poteri, in coerenza con il principio di sussidiarietà, alle formazioni sociali ritenute più idonee a portare avanti la funzione di cura dello sport agonistico, sotto il controllo dell'ente pubblico CONI<sup>174</sup>.

Il Giudice amministrativo ha dimostrato, con numerose sentenze, come non sia corretta l'impostazione della legge de quo, facendo leva sul concetto di rilevanza, ex art. 1, comma 2, della legge n. 280/2003: non è possibile individuare a priori ciò che assume rilevanza nell'ordinamento statale. Occorre verificare, caso per caso, quand'è che un provvedimento sportivo, incidendo nella sfera giuridica del soggetto destinatario, produca una lesione di diritti/interessi rilevanti anche nell'ordinamento della Repubblica. Tale verifica presuppone, però, sempre e comunque l'intervento del Giudice statale, in quanto è solo quest'ultimo ad essere competente per una tale verifica.

A conferma della persistente incertezza e della necessità di una migliore definizione dei confini relativi alle aree d'intervento proprie della giurisdizione ordinaria ed amministrativa, è stata avanzata, in parlamento, una proposta di legge (C. 5231) recante "*Disposizioni concernenti i rapporti tra giustizia*

---

<sup>174</sup> F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, 2007, 363.

*sportiva e giustizia ordinaria*", con riferimento particolare al mondo del calcio<sup>175</sup>.

La proposta ribadisce la piena autonomia dell'ordinamento sportivo circa lo svolgimento e l'organizzazione dell'attività agonistica, pur nel rispetto dei principi di ordine pubblico, ma soprattutto sottolinea la supremazia dell'ordinamento statale in merito ad ogni valutazione di tipo economico<sup>176</sup>, legata alla particolare natura delle società sportive, da intendersi come Società di diritto privato, cioè sottoposte a norme privatistiche e non pubblicistiche, senza una partecipazione azionaria di maggioranza dello Stato. Tale iniziativa manifesta la necessità di un ulteriore chiarimento e definizione dei rapporti tra ordinamento sportivo e giustizia ordinaria, con riferimento particolare al mondo del calcio, quale fenomeno particolarmente seguito e considerato dall'opinione pubblica.

Nonostante le perplessità generate dalla legge de quo, l'intervento legislativo in materia di giustizia sportiva ha permesso, in definitiva, una corretta e più precisa individuazione dei limiti di autonomia dell'ordinamento sportivo, nei confronti delle decisioni del Giudice statale. Tale operazione si è resa necessaria per far sì che la libertà d'azione delle singole Federazioni sportive non potesse essere usata strumentalmente come giustificazione del rigetto di alcune decisioni derivanti dalle autorità statali.

Si richiede, comunque, un nuovo intervento del Legislatore affinché "riscriva" e corregga la legge n. 280/2003, riconoscendo un maggior ambito di intervento al Giudice statale, anche in ragione della natura privatistica degli atti federali e degli organi da cui questi sono posti in essere.

---

<sup>175</sup> S. SANTINI, *Diritto sportivo e diritto ordinario*, in <http://dirittoditutti.giuffre.it>, 2003, 5 ss.

<sup>176</sup> Ai commi 2 e 3 dell'unico articolo che compone tale proposta, si legge infatti:

– *"la giurisdizione sulle eventuali controversie sorte in materia di patrimonio aziendale delle società sportive, soggetti di diritto privato, costituito da tutti gli elementi materiali e immateriali suscettibili di valutazione economica, incluso il titolo sportivo, è riservata agli organi competenti dello Stato individuati ai sensi della legislazione vigente in materia"*;

– *"sono altresì riservate alla giurisdizione esclusiva dei competenti organi dello Stato le eventuali controversie sorte in materia di fallimento, cessazione di attività, mutamenti nell'assetto patrimoniale delle società sportive, connessi, anche in via indiretta, con l'esercizio dell'attività sportiva."*

Necessario, come già detto, è anche un intervento da parte della Corte Costituzionale, al fine di risolvere definitivamente il problema della legittimità costituzionale della pregiudiziale sportiva che, ex art. 3 della l. 280/2003, sembra rappresentare un ostacolo alla piena attuazione del diritto di azione/difesa giurisdizionale, sancito costituzionalmente.

Occorre, poi, ricordare che con Comunicato Ufficiale in data 8 novembre 2007, è stata soppressa la Camera di Conciliazione e di Arbitrato presso il CONI e sostituita con una nuova istituzione: il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo sport<sup>177</sup>, alla quale si aggiunge l'Alta Corte di giustizia dello Sport (vedi capitolo III, sezione I).

---

<sup>177</sup> Art. 12 ter Statuto CONI: *"Il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport, ove previsto dagli Statuti o dai regolamenti delle Federazioni sportive nazionali, in conformità agli accordi degli associati, ha competenza arbitrale sulle controversie che contrappongono una Federazione sportiva nazionale a soggetti affiliati, tesserati o licenziati, a condizione che siano stati previamente esauriti i ricorsi interni alla Federazione o comunque si tratti di decisioni non soggette a impugnazione nell'ambito della giustizia federale, con esclusione delle controversie che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni inferiori a centoventi giorni, a 10.000 euro di multa o ammenda, e delle controversie in materia di doping.*

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

*Nella prima udienza arbitrale è esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione. Avverso il lodo, ove la controversia sia rilevante per l'ordinamento giuridico dello Stato, è sempre ammesso, anche in deroga alle clausole di giustizia eventualmente contenute negli Statuti federali, il ricorso per nullità ai sensi dell'art. 828 del codice di procedura civile. 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 ricusazione degli arbitri e ad esercitare, ogni altro compito idoneo a garantire i diritti delle parti, a salvaguardare l'indipendenza degli arbitri, nonché a facilitare la soluzione delle controversie sportive anche attraverso l'esemplificazione dei tipi di controversie che possono essere devolute alla cognizione arbitrale."*

La riforma della giustizia sportiva è stata attuata, a detta del Comunicato del CONI, per rafforzare *“il concetto di terzietà degli organi di giustizia sportiva presso il CONI”*, e colmare la carenza dei requisiti di indipendenza e trasparenza che dovrebbero caratterizzare i membri dell'ultimo grado di giustizia sportiva.

Questa riforma, estremamente recente<sup>178</sup>, sembra aver avuto, ad una prima osservazione, risultati più formali che sostanziali.

Infatti, l'esperimento del ricorso dinanzi al Tribunale è obbligatorio per l'esaurimento dei gradi di giustizia sportiva, come del resto già accadeva il ricorso alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato.

Anche con riferimento alla natura delle decisioni del neo Tribunale poco è cambiato: lo Statuto del CONI, ex art. 12 ter, 3° comma<sup>179</sup>, riconferma la *“auto – qualificazione”* delle decisioni del Tribunale come lodo e ne limita il sindacato ai soli vizi di nullità.

Inoltre, il Legislatore sportivo ha previsto, nuovamente, che *“nella prima udienza arbitrale è esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione”*. A tal proposito non si può non ribadire che nell'ambito sportivo, in cui risulta estremamente necessario ottenere una definizione delle controversie in tempi rapidissimi, addirittura prima dell'inizio dei campionati, l'obbligatoria fase della conciliazione crea un danno all'intero sistema: si determina una situazione di totale *“stallo”* nell'attesa di esperire tale fase, con la conseguenza che, nella maggior parte dei casi, le decisioni della giustizia sportiva e amministrativa arrivano troppo tardi. Viene *“tradita”*, così, la ratio della stessa esistenza della giustizia sportiva, ovvero la necessità di garantire in tempi brevi la risoluzione di tutte le controversie, per consentire il regolare svolgimento dei campionati.

Viene azzerato, dunque, il lungo processo interpretativo e il dibattito (capitolo III, sezione II) sorto tra TAR Lazio e Consiglio di Stato, conclusosi a favore della natura provvedimentale della decisione della Camera.

---

<sup>178</sup> I Regolamenti, sia del Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo sport sia dell'Alta Corte di Giustizia, sono entrati in vigore il 22 gennaio 2009.

<sup>179</sup> Art. 12 ter, comma 3, dello Statuto del CONI: *“Avverso il lodo, ove la controversia sia rilevante per l'ordinamento giuridico dello Stato, è sempre ammesso, anche in deroga alle clausole di giustizia eventualmente contenute negli Statuti federali, il ricorso per nullità ai sensi dell'art. 828 del codice di procedura civile”*.

Come è possibile che il Legislatore sportivo si dimostri del tutto incurante della giurisprudenza amministrativa? Perché sembra disattendere l'insegnamento giurisprudenziale?

Le obiezioni che il Giudice amministrativo muoveva alla natura "auto - qualificata" di lodo arbitrale, rispetto alle decisioni della Camera, sono valide anche con riferimento al nuovo istituto arbitrale:

- non arbitrabilità degli interessi legittimi (quali sono le posizioni giuridiche soggettive di cui sono titolari i soggetti dell'ordinamento sportivo); deferire ad un collegio arbitrale tali situazioni, significa rendere inammissibili i ricorsi proposti al TAR Lazio, avverso i provvedimenti emessi dagli organi di giustizia federale;

- obbligatorietà dell'arbitrato affinché i gradi della giustizia sportiva possano dirsi esauriti; il che, oltre ad esporre tale arbitrato al rischio di incostituzionalità, in quanto forzato (non vi può essere "arbitrato" se non vi è facoltatività), comporta l'inammissibilità dei ricorsi proposti direttamente innanzi al TAR Lazio, perché presentato in violazione della pregiudiziale sportiva.

L'unica soluzione possibile, al fine di salvaguardare la legittimità dell'istituto, è affidarsi e fidarsi, come sempre, della coscienza dei Giudici amministrativi, che già tanto hanno fatto per dare un senso all'intero sistema di giustizia sportiva. Di conseguenza, ai soggetti dell'ordinamento sportivo non rimane che ricorrere, per l'ennesima volta, alla giustizia amministrativa, al fine di ottenere, nuovamente, il riconoscimento della natura di provvedimento amministrativo della decisione del Tribunale Arbitrale e della sua conseguente piena sindacabilità non solo per vizi di nullità, ma anche per vizi di legittimità.

Una risposta effettiva ai dubbi di legittimità sollevati da questo "novellato" sistema si avrà al termine del nuovo iter di impugnazioni, prima dinanzi al TAR Lazio e poi dinanzi al Consiglio di Stato, che riconfermi il precedente orientamento dei Giudici Amministrativi circa la natura

provvedimentale delle decisioni dell'allora Camera di Conciliazione ed Arbitrato, oggi Tribunale Arbitrale per lo sport.

Si rimane perplessi dinanzi all'atteggiamento del Legislatore sportivo che, invece di riformare nella sostanza il sistema di giustizia sportiva, eliminando dalle "Carte Federali" istituti, definiti da più parti come dei "mostri giuridici", quali il "vincolo di giustizia"<sup>180</sup>, il "vincolo sportivo"<sup>181</sup>, la "responsabilità oggettiva" e la "responsabilità presunta"<sup>182</sup>, viziati da illegittimità costituzionale, si è limitato a modificare soltanto il nome di un'Istituzione fondamentale per l'esperimento della pregiudiziale sportiva.

Il Legislatore sportivo si è dimostrato, ancora una volta, ostile a riconoscere la supremazia dell'ordinamento statale e la sindacabilità, da parte dei Giudici Amministrativi, degli atti dell'ordinamento particolare.

E l'effetto di ciò è la mancanza di effettività di tutto il sistema di giustizia sportiva: in assenza di chiarezza e precisione, i membri dell'ordinamento sportivo, rimasti insoddisfatti dalla decisione degli organi di giustizia sportiva, tenteranno, sempre e comunque, di "aggirare" le norme del diritto sportivo, proprio con l'intento di ottenere una "vera" giustizia, che sia il risultato di un iter processuale conforme ai principi costituzionali.

Quella tra ordinamento sportivo e ordinamento statale sembra una lotta senza fine. Il primo rivendica continuamente la propria autonomia, tentando di affermare la propria immunità dal diritto e dalla giurisdizione statale; il secondo la propria supremazia. Invero, è lo Stato stesso a finanziare

---

<sup>180</sup> Si veda il secondo capitolo.

<sup>181</sup> Il c.d. "vincolo sportivo" (da non confondere con il vincolo di giustizia) è un istituto in base al quale l'atleta dilettante rimane legato a vita alla Società con la quale sottoscrive il c.d. cartellino. Di conseguenza, non potrà essere tesserato da altra Società, a meno che questa non paghi alla precedente la cifra da essa arbitrariamente richiesta. È evidente che un tale vincolo si traduca in una illegittima compressione del diritto del lavoro, costituzionalmente tutelato.

<sup>182</sup> La "responsabilità oggettiva" e la "responsabilità presunta" sono forme di responsabilità, previste dalla normativa sportiva a carico delle Società, che prescindono dalla "colpa" delle stesse:

– in base alla prima, le Società sono responsabili del comportamento tenuto dai propri sostenitori;

– in base alla seconda, le Società sono responsabili, salvo prova contraria, di comportamenti di soggetti ad esse estranei che abbiano determinato un possibile vantaggio a favore di esse.

Entrambi gli istituti in questione risultano essere in contrasto con i principi generali dell'ordinamento e, soprattutto, con il principio della personalità della responsabilità.

l'organizzazione sportiva; inoltre, si deve considerare che l'obiezione alla giurisdizione del Giudice amministrativo, fondata sul carattere privatistico delle Federazioni, in virtù del d.lgs. n. 242/1999, non merita approvazione: laddove un soggetto pubblico (il CONI) delega un potere ad un privato (le Federazioni) è paradossale ritenere che da ciò derivi la dequotazione del potere esercitato a potere privato, con conseguente limitazione delle concrete possibilità di tutela.

In ragione della improbabile conclusione di tale lotta con la vittoria di uno dei due "contendenti", la soluzione più coerente potrebbe essere data dalla eventualità di introdurre, in ambito sportivo, la "facoltatività" del ricorso al sistema di giustizia c.d. domestico. Si dovrebbe, quindi, consentire alle parti di scegliere, una volta verificatasi la lesione del diritto sostanziale, in piena autonomia e libertà, se ricorrere innanzi al Giudice sportivo o al Giudice statale. In tal modo, inoltre, il vincolo di giustizia avrebbe valore residuale, seppur obbligatorio, per le sole questioni appartenenti all'aspetto puramente tecnico - sportivo; e consentirebbe al tesserato di avere la necessaria tutela per i diritti e gli interessi che esulano dall'aspetto meramente sportivo, incidendo su diritti fondamentali ed economici.

In tal modo, verrebbe anche eliminato l'altro grande "mostro giuridico" rappresentato dalla pregiudiziale sportiva, così da creare un sistema che, pur "sacrificando" la propria autonomia, sia, però, conforme ai principi generali dell'ordinamento statale ed in grado di garantire la piena soddisfazione degli interessi coinvolti, senza pregiudizio delle garanzie processuali.

Una conciliazione tra ordinamento statale e ordinamento sportivo non è pensabile se non dopo un ammodernamento delle strutture di quest'ultimo e una revisione del diritto sportivo, che non sia solo di "facciata".

# BIBLIOGRAFIA

BAGATTINI, F., *Le norme procedurali*, in *Commento al nuovo codice di giustizia sportiva*, Milano, 2008.

CANTAMESSA, L., *Il sistema arbitrale della F.I.G.C.*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di L. Cantamessa, G.M. Riccio e G. Sciancalepore, Milano, 2008.

CASCELLA, A., *Ordinamento sportivo e mezzi di risoluzione delle controversie tra calciatori, agenti e società*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di L. Cantamessa, G.M. Riccio e G. Sciancalepore, Milano, 2008.

COCCIA, M. e AA. Vv., *Diritto dello sport*, Firenze, 2004.

DI NELLA, L., *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999.

DI NELLA, L., *Le federazioni sportive nazionali dopo la riforma*, in *Profili evolutivi del diritto dello sport*, a cura di P. Perlingeri, Napoli, 2001.

D'ONOFRIO, P., *Sport e giustizia*, in *Quaderni di diritto della attività motorie e sportive*, Dogana (Repubblica di San Marino), 2004.

FRANCHINI, C., *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004.

FRASCAROLI, R., *Sport (diritto pubblico e privato)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVIII, Milano, 1992.

FUMAGALLI, L., *La risoluzione delle controversie sportive. Metodi giurisdizionali, arbitrali ed alternativi di composizione*, in *Profili evolutivi del diritto dello sport*, a cura di P. Perlingeri, Napoli, 2001.

GIANNINI, M. S., *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1988.

GOISIS, F., *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007.

KELSEN, H., *La teoria pura del diritto*, Torino, 1966.

KELSEN, H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 2000.

LUBRANO, E., *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva*, Roma, 2004.

LUBRANO, E., *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di L. Cantamessa, G.M. Riccio e G. Sciancalepore, Milano, 2008.

LUISO, F.P., *La giustizia sportiva*, Milano, 1975.

MARANI TORO, A., *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977.

MARANI TORO, A., *Sport*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, XVIII, Torino, 1971.

MARCHETTI, B., *Sport*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003.

MARTINES, T., *Diritto costituzionale*, Milano, 1989.

MORBIDELLI, A., *Ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Atti del corso di perfezionamento in diritto ed economia dello sport*, Università degli studi di Firenze, 2000.

PASTORE, G., *Statuti e regolamenti federali e del C.O.N.I.*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di L. Cantamessa, G.M. Riccio e G. Sciancalepore, Milano, 2008.

PIACENTINI, P.M., *Sport*, in *Dizionario amministrativo*, a cura di G. Guarino, Milano, 1983.

SANDULLI, P., *La tutela dei diritti nella giurisdizione amministrativa esclusiva per materia*, Milano, 2004

SANINO, M., *Sport*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, Roma, 1994.

SANINO, M., *Il diritto sportivo*, Padova, 2008.

ROMANO SANTI, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, 1917.

TADDEUCCI SASSOLINI, M., *La violazione della clausola compromissoria*, in *Commento al nuovo codice di giustizia sportiva*, Milano, 2008.

VALORI, G., *Il diritto nello sport*, Torino, 2005.

VERDE, F., in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di L. Cantamessa, G.M. Riccio e G. Sciancalepore, Milano, 2008.

VIDIRI, G., *Il caso Catania: i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro.it.*, 1994.

## RIVISTE CONSULTATE

AMATO, P., *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale. Brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del TAR Lazio*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, volume II, fascicolo 3, 2006.

BOTTARI, C., *L'ordinamento sportivo alla prova del TAR. La difficile "autonomia" dell'ordinamento sportivo*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 3, 2007.

CARUSO, G., *Calciopoli: sull'operato della giustizia sportiva l'incognita delle pronunce amministrative*, in *Guida al diritto*, n. 41, 2006.

CESARINI SFORZA, W., *Il diritto dei privati*, in *Riv. It. Sc. Giurid.*, 1929.

DE CRISTOFARO, M., *Al crepuscolo la pretesa «immunità» giurisdizionale delle federazioni sportive?*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1996.

DE MARCO, M.G., *La sentenza Mazzoleni: un grave passo indietro per la tutela giurisdizionale nello sport?!*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 6, 2007.

DE MARZO, G., *Ordinamento statale ed ordinamento sportivo tra spinte autonomiste e valori costituzionali*, in *Corriere giuridico*, 2003.

DI NELLA, L., *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1998.

D'ONOFRIO, P., *Giustizia sportiva, tra vincolo di giustizia e competenza del TAR*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 1, 2007.

D'ONOFRIO, P., *Prime osservazioni sul nuovo Statuto della FIGC*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 2, 2007.

FANTINI, S., *L'esperienza del Giudice amministrativo nelle controversie sportive*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 1, 2008.

FERRARA, L., *Il rito in materia sportiva tra presupposti problematici e caratteristiche specifiche*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 1, 2008.

FRANCHINI, C., *Il nuovo Codice di giustizia sportiva della FIGC*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 3, 2007.

FRANCHINI, C., *Profili di attualità nella disciplina della Federazione Italiana Giuoco Calcio: le nuove regole*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 6, 2007.

GIANNINI, M.S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1949.

GIANNINI, M.S., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1996.

GRASSANI, M., *Il nuovo Statuto FIGC tra passato e futuro*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, volume III, fascicolo 1, 2007.

GOISIS, F., *Il lodo arbitrale (irritale) della Camera di Conciliazione ed arbitrato Coni e la giurisdizione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9, 2005.

LUBRANO, E., *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, volume I, fascicolo 2, 2005.

LUBRANO, E., *La "pregiudiziale sportiva" e il ruolo della Camera di Conciliazione del CONI: un sistema da riformare?!*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 1, 2007.

LUBRANO, E., *La sentenza abbonati – Catania: il Consiglio siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al Paleozoico?!*, numero 6, 2007.

LUBRANO, F., *Diritto dello sport e "giustizia" sportiva*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 1, 2007.

LUBRANO, F., *Note critiche in tema di autonomia dell'ordinamento sportivo (tra sovranità e sudditanza)*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 4/5, 2007.

MANZI, G., *Un limite alla possibilità di adire la magistratura non sembra in linea con le regole costituzionali*, in *Guida al diritto - Il sole 24 ore*, 2003.

MERONE, A., *La giustizia sportiva nell'aspetto giurisdizionale (il diritto dello sport)*, in *Juris works*, n. 6, 2006.

NAPOLITANO, G., *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10, 2004.

PLACIDUCCIO, S., *Il CGA travolge la decisione del TAR Sicilia. Nota alla sentenza n. 1048/2007 del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 3, 2008.

REEB, R., *The role of Court of arbitration for sport*, in *International Law and The Haguès 750<sup>th</sup> Anniverary*, 1999.

SANDULLI, P., *La legge 17 ottobre 2003, n. 280, ovvero una nuova giurisdizione esclusiva in materia di Diritti Sportivo*, in *Romana dottrina*, 2003.

SANDULLI, P., *Giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 3, 2008.

SANINO, M., *Il difficile approdo delle problematiche in tema di "giustizia sportiva"*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 6, 2007.

STEFANIZZI, C., *La competenza del TAR Lazio in materia sportiva: un principio inderogabile?*, in *Rivista di diritto dello Sport*, numero 2, 2007.

TORTORELLA, F., *Ultimo giro di valzer del TAR Lazio: la pronuncia della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport ha natura di provvedimento amministrativo*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, volume III, fascicolo 3, 2007.

## SITI WEB CONSULTATI

BELLOMO, A., *Federazioni Italiana Giuoco Calcio: La riforma della c.d. Giustizia Sportiva*, in <http://www.giustiziasportiva.it>, 2007.

DE SILVESTRI, A., *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità nelle federazioni sportive nazionali?*, in <http://www.giustiziasportiva.it>, 2007

D'ONOFRIO, P., *L'ordinamento sportivo tra giustizia sportiva e giustizia statale*, in <http://www.cahiers.org/new/htm/articoli>, 2004.

MIGNACCA, T., *La conciliazione nelle controversie sportive*, in <http://www.diritto.it/materiali/sportivo/mignacca.html>, 2004.

LUBRANO, E., *"Le sentenze – Empoli, ovvero un passo indietro per la certezza del diritto?!"*, in <http://www.studiolubrano.it>, 2005.

PISCINI, A., *La crisi del calcio tra il terzo caso Catania e l'ennesimo rimedio all'italiana*, in <http://www.giustiziasportiva.it>, 2007.

SANTINI, S., *Diritto sportivo e diritto ordinario*, in <http://dirittoditutti.giuffre.it>, 2003.

VERDE, G., *Il caso Catania: brevi osservazioni sull'ordinanza del TAR Sicilia*, in <http://www.diritto.it/materiali/sportivo/verde.html>, 2003.

# PRONUNCE GIURISPRUDENZIALI

## CORTE COSTITUZIONALE

### **SENTENZE:**

19 febbraio 1965, n. 8

22 ottobre 1996, n. 356

5 luglio 2004, n. 204

## CASSAZIONE CIVILE

### **SENTENZE:**

sez. III, 9 marzo 1971, n. 649

sez. un., 11 febbraio 1978, n. 625

sez. un., 9 maggio 1986, n. 3091

sez. un., 9 maggio 1986, n. 3092

sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4339

sez. un., 23 marzo 2004, n. 5775

## TRIBUNALE CIVILE

### **SENTENZE:**

Catania, 27 dicembre 1983

Roma, 20 settembre 1996

## CONSIGLIO DI STATO

### **SENTENZE:**

sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050

sez. VI, 7 maggio 2001, n. 2546

sez. VI, 2 marzo 2004, n. 9622

sez. VI, 10 giugno 2004, n. 3576

sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025

sez. VI, 9 febbraio 2006, n. 527

sez. VI, 19 giugno 2006, n. 3359  
sez. VI, 11 luglio 2006, n. 6083  
sez. VI, 13 novembre 2006, n. 6673  
sez. VI, 25 gennaio 2007, n. 268  
sez. VI, 21 ottobre 2008, n. 5782  
sez. VI 17 aprile 2009, n. 2333

## **CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

### ***SENTENZE:***

Regione Sicilia, del 8 dicembre 2007, n. 1048

### ***ORDINANZE:***

Rg. Sic., 9 ottobre 1993, n. 536  
Rg. Sic., 26 giugno 2003, n. 300

### ***DECRETI:***

decreto presidenziale, del 4 aprile 2007, n. 401

## **TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE**

### ***SENTENZE:***

LAZIO, sez. III, 22 ottobre 1979, n. 680  
LAZIO, sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099  
LAZIO, sez. III, 18 gennaio 1986, n. 103  
LAZIO, sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641  
LAZIO, sez. III, 18 gennaio 1989, n. 43  
SICILIA, sez. III, 23 settembre 1993, n. 929  
LAZIO, sez. III, 24 settembre 1998, n. 2394  
PUGLIA, sez. I, 11 settembre 2001, n. 3477

LAZIO, sez. III, 25 marzo 2004, ricorsi riuniti 8642/03, 9036/03, 13143/03  
LAZIO, sez. III, 1 aprile 2004, n. 2987  
LAZIO, sez. III, 30 luglio 2004, n. 7550  
LAZIO, sez. III, 21 gennaio 2005, n. 526  
LAZIO, sez. III, 21 gennaio 2005, n. 527  
LAZIO, sez. III, 21 gennaio 2005, n. 528  
LAZIO, sez. III, 21 gennaio 2005, n. 529  
LAZIO, sez. III, 7 aprile 2005, n. 2571  
LAZIO, sez. III, 23 dicembre 2006, n. 14813  
PUGLIA, sez. Bari, 9 febbraio 2007, 401  
SICILIA, sez. Catania, 19 aprile 2007, n. 679  
BASILICATA, Lazio, 6 giugno 2007, n. 481  
LAZIO, sez. III, 8 giugno 2007, n. 5280  
LAZIO, sez. III, 21 giugno 2007, n. 5645  
LAZIO, sez. III, 25 ottobre 2007, n. 10894  
LAZIO, sez. III, 25 ottobre 2007, n. 10911  
LAZIO, sez. III, 13 marzo 2008, n. 2472  
LAZIO, sez. III, 15 gennaio 2008, n. 221  
LAZIO, sez. III, 5 giugno 2008, n. 5492  
LAZIO, sez. III, 9 giugno 2008, n. 5595  
LAZIO, sez. III, 2 luglio 2008, n. 6352  
LAZIO, sez. III, 1 agosto 2008, n. 7802  
LAZIO, sez. III, 3 novembre 2008, n. 9547

**ORDINANZE:**

SICILIA, sez. Catania, 5 giugno 2003, n. 958  
LAZIO, sez. III, 21 aprile 2005, n. 2244  
LAZIO, sez. III, 6 settembre 2004, n. 4858  
LAZIO, sez. III, 6 settembre 2004, n. 4859  
LAZIO, sez. III, 22 agosto 2006, n. 4666  
LAZIO, sez. III, 22 agosto 2006, n. 4671

LAZIO, Sez. III, 22 agosto 2006, n. 7331

LAZIO, sez. III, 12 aprile 2007, n. 1664

LAZIO, sez. III, 12 agosto 2008, n. 4011

### **CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

sentenza 12 dicembre 1974, caso Walrave

sentenza 14 luglio 1976, caso Donà

sentenza 18 luglio 2006, caso David Meca – Medina e Igor Majen

### **GIURISPRUDENZA STRANIERA**

sentenza del Tribunale di Monaco, VII Sez. Commerciale, 17 maggio 1995 (caso Krabbe)

decisione della Corte Distrettuale degli U.S.A., Distretto meridionale dell'Ohio, 3 dicembre 1992 (caso Reynolds).

## RIFERIMENTI NORMATIVI

**Legge 16 gennaio 1942, n. 426:** "Costituzione e ordinamento del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)".

**Legge 18 novembre 1996, n. 586:** "Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 20 settembre 1996, n. 485, recante disposizioni urgenti per le società sportive professionistiche".

**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".

**Decreto legge 19 agosto 2003, n. 220:** "Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva".

**Legge di conversione 17 ottobre 2003, n. 280** del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220.

**Regolamento della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport del CONI**, approvato dal Consiglio Nazionale con delibera n. 1303 del 3 febbraio 2005, modificato ed integrato dalla Giunta Nazionale con delibera n. 0057 del 24 gennaio 2006, modificato ed integrato dalla Giunta Nazionale con delibera n. 288 del 21 agosto 2007.

**Nuovo Statuto del Comitato Olimpico Nazionale Italiano**, adottato dal Consiglio Nazionale del CONI il 26 febbraio 2008.

**Codice di giustizia sportiva**, entrato in vigore il 1° luglio 2007.

**Codice dell'Alta Corte di Giustizia sportiva**, pubblicato il 7 gennaio 2009 ed entrato in vigore il 22 gennaio 2009.

**Codice dei giudizi innanzi al Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport e disciplina degli arbitri**, pubblicato il 7 gennaio 2009 ed entrato in vigore il 22 gennaio 2009.

Opera originale di Vincenzo Alessandro Greco.  
Riproduzione riservata all'autore.