

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI LECCE

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA IN SCIENZE GIURIDICHE

Tesi di Laurea di I° livello

in

Diritto Amministrativo

**GIUSTIZIA SPORTIVA
E GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA**

PROBLEMI E PROSPETTIVE

RELATORE

Ch.ma Prof.ssa Gabriella De Giorgi Cezzi

LAUREANDO
V. Alessandro Greco

Anno Accademico 2005-2006

INDICE

Premessa: Inquadramento delle questioni

Capitolo 1

“Genesi” dell’ordinamento sportivo

1. La nascita dell’ordinamento sportivo
2. Nozione di ordinamento giuridico e pluralità degli ordinamenti
3. Qual’è il confine tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale?
4. Soggetti dell’ordinamento sportivo

Capitolo 2

Giurisdizione sportiva ed amministrativa

1. Due sistemi giustiziali
2. Vincolo di giustizia sportiva
3. Le categorie della giustizia sportiva
4. Natura giuridica delle federazioni sportive
5. La legge 17 ottobre 2003, n. 280
 - 5.1 *L’autonomia dell’ordinamento sportivo*
 - 5.2 *Pregiudizialità sportiva*
 - 5.3 *Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*
 - 5.4 *Forme processuali*
 - 5.5 *Considerazioni sulla legge 280/2003*

Capitolo 3

Le prospettive della giustizia sportiva

1. Proposte di cambiamento
2. Tecniche di risoluzione alternative delle controversie sportive: l'arbitrato amministrato sportivo
 - 2.1 *La camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*
 - 2.2 *Natura giuridica dell'arbitrato amministrato sportivo: rituale o irrituale?*
 - 2.3 *Obbligatorio o volontario?*
 - 2.4 *Effetti della legge n. 280 sull'arbitrato sportivo*
 - 2.5 *La natura giuridica delle federazioni e la compromettibilità in arbitri*
 - 2.6 *Considerazioni finali*

Bibliografia

Siti web consultati

Pronunce Giurisprudenziali

Riferimenti Normativi

PREMESSA: INQUADRAMENTO DELLE QUESTIONI

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”¹. 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.

Il fenomeno sportivo 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 economiche: le mancate iscrizioni ai vari campionati per falsi in

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

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 sia 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 (“*domestica*”), in precedenza affermato senza rilevanti contestazioni, ha trovato smentita in ripetute “*incursioni*” della magistratura dello Stato, in particolare di quella amministrativa; 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 cennati, che oggi dominano l’industria sportiva, proprio per la loro rilevanza e la loro portata.

Proprio le “*incursioni*” più incisive del Giudice statale nella “*giustizia domestica*” dello sport (il c.d. “*caso Catania*”, nell’estate 2003, di cui si parlerà meglio nel proseguio) sono state determinanti affinché il legislatore 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.

Le controversie sportive (cioè riguardanti un contrasto tra gli atteggiamenti e le opinioni di due o più parti in merito ad un conflitto di interessi connessi allo sport) 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, 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.

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, nello 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 1
“GENESI” DELL’ORDINAMENTO SPORTIVO

1. La nascita dell'ordinamento sportivo

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.

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 via via che 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*»².

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

² T. MARANI, *Gli ordinamenti sportivi*, 1977.

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 giuridico³. 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.

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

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

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 giuridici⁴.

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.

⁴ P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, 2004, 30 ss.

2. Nozione di ordinamento giuridico e pluralità degli ordinamenti

Il concetto di ordinamento giuridico è stato oggetto di un attento studio da parte della dottrina, animata dall'intento di ricostruirne il significato. Le teorie che hanno avuto maggiore successo sono due.

In una prima fase si afferma la *dottrina normativista*, elaborata dal giurista Hans Kelsen, in forza della quale l'ordinamento giuridico consta di un insieme di norme. Al vertice dell'ordinamento vi è la norma fondamentale, identificata dal giurista nel generale dovere di obbedienza alle norme medesime, sussistente in capo a tutti i cittadini.

In un secondo momento, prende corpo la *teoria istituzionalista* (Santi Romano), 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 qua nega quella normativista, facendo leva sul fatto che l'insufficienza della nozione di diritto come esclusivo insieme di norme si manifesta soprattutto quando si ha riguardo all'interno dell'ordinamento giuridico di uno Stato. Ciò poiché l'ordinamento giuridico di uno Stato va ben oltre l'idea dello stesso come insieme di regole.

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 extragiuridico⁵.

⁵ 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

La teoria in questione giunge ad affermare l'esistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici⁶: 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* (governato da propri organi interni) e della *normazione* (capacità di emanare norme interne) è definibile come *Ordinamento Giuridico*.

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 detentrici di interessi universali e dotata di sovranità.

Ed il fenomeno associazionistico sportivo rientra nella categoria degli ordinamenti settoriali: “*è convincimento diffuso tra i giuristi italiani odierni che il complesso mondo degli sportivi costituisca un ordinamento giuridico*”⁷. La Costituzione, infatti, all'art. 2, legittima l'autonomia funzionale dell'ordinamento sportivo, costituendo quest'ultimo una chiara espressione di formazione sociale.

Esso presenta i tre elementi essenziali di *plurisoggettività*, *organizzazione* e *normazione*⁸.

La *plurisoggettività* è data dall'esistenza di un congruo numero di soggetti, persone fisiche ovvero persone giuridiche, i quali volontariamente obbediscono ad un determinato *corpus* normativo, che costituisce la *normazione*. A tale corpo di norme risulta abbinato un

stesso. P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 15.

⁶ Conferma di tale pluralismo ci viene fornita dalla sentenza della Corte di Cassazione, sez. un., 11 febbraio 1978, n. 625.

⁷ M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Dir. Sportivo*, 1999, 25 ss.

⁸ P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 13 ss.

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, ed 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'altra⁹.

La Costituzione italiana riconosce e legittima tale pluralismo di ordinamenti:

- art. 2 Cost. *“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”*;

- art. 18 Cost. *“I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare”*.

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 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

⁹ P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 40, 41 e 42.

del CIO (Comitato Internazionale Olimpico), tutte organizzazioni dotate di una loro autonomia che 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 stesso¹⁰.

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 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, mondiale e superstatale, 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.

Innanzitutto, è necessario considerare che il CIO, il quale dovrebbe fungere da elemento cardine di questo ordinamento

¹⁰ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 1989, 38; M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit., 17 ss.

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 esponentiale 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 il solo potere di riconoscere la Federazione, al fine di includere la relativa disciplina sportiva nel programma olimpico.

Così, escluso che si possa ragionare 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 elvetiche.¹¹

¹¹ A. MERONE, *Il diritto dello sport*, in *Juris Works*, 2006, 24 ss.

3. Qual è il confine tra ordinamento sportivo e ordinamento statale?

L'ordinamento sportivo nazionale, differentemente da quello mondiale, 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 di essi, 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*¹². 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 sportivo¹³.

Ed è nel riconoscimento della sussidiarietà tra sfera d'azione statale e sfera d'azione sportiva, che segna il confine delle reciproche

¹² P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 120.

¹³ B. MARCHETTI, *Sport*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, 2003, 929.

zone di rispetto ed esclude ogni possibilità di sostituzione e di sovrapposizione, che va fondato il principio dell'autogoverno del fenomeno sportivo e l'effettività del suo diritto.

*Ma fino a che punto la normativa statale e regionale possono disciplinare la materia sportiva senza disconoscere l'autonomia dell'ordinamento particolare*¹⁴?

Possiamo distinguere tre variabili:

- a) ambiti della materia regolamentati esclusivamente dalla disciplina statale e regionale;
- b) ambiti coperti dalle sole regole tecniche prodotte dagli organismi sportivi;
- c) e 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* (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 dell'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, siffatta clausola consente di evitare “*l'intervento dello Stato ed il conseguente conflitto tra i due diversi sistemi normativi*”.

¹⁴ “*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.

Un secondo campo di possibile contrasto tra i due ordinamenti riguarda la questione dei *poteri disciplinari* (che pure sarà approfondito nel prossimo capitolo) esercitati dalle Federazioni nazionali e della loro rilevanza ai fini dell'ordinamento sportivo. Nonostante la natura associativa (privata) delle Federazioni¹⁵, 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 in bilancio con quelli dell'ordinamento statale secondo una logica che tenda ad accordare la prevalenza a quell'ordinamento i cui principi sommi vengono messi in discussione¹⁶.

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 del cittadini. Soprattutto in ragione del fatto, che i destinatari dei provvedimenti e delle decisioni della giustizia sportiva, cioè gli sportivi,

¹⁵ Decreto legislativo n. 242 del 23 luglio 1999.

¹⁶ B. MARCHETTI, *Sport*, in *op. cit.*, 931 ss.

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 che è ormai diffuso 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.

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 si 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 economiche¹⁷.

¹⁷ P. D'ONOFRIO, *L'ordinamento sportivo tra giustizia sportiva e giustizia statale*, in <http://www.cahiers.org/new/btm/articoli>, 2004, 6 e 7.

4. 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 Federazioni sportive nazionali.

Il CONI, sorto come Comitato a base privatistica, ha successivamente assunto natura di ente federativo a base associativa, ovvero di persona giuridica a carattere pubblicistico dotato di propria autonomia e di rilevanti funzioni¹⁸. Invero, consocia tutte le Federazioni nazionali delle diverse discipline sportive, le quali a loro volta associano le diverse associazioni e società sportive del rispettivo settore. Inoltre, deve considerarsi il CONI come componente del CIO (Comitato Internazionale Olimpico) e come organo dell'esecutivo per quanto concerne lo sport all'interno del territorio statale¹⁹.

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 private²⁰, disponendo che

¹⁸ Art. 1 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242.

¹⁹ P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 98 ss.

²⁰ 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».

l'attività sportiva da esse svolta in qualità di associazione con personalità giuridica di diritto privato si armonizzi «con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività»²¹. Con il d.lgs. n. 242/1999 viene confermata la natura composita dell'attività di tali enti, prospettando 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 pubblico²². 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

²¹ Art. 15 comma 1 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242.

²² B. MARCHETTI, *Sport*, in *op. cit.*, 937 ss.

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 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 interno²³.

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, prima della legge 18 novembre 1996, n. 586, potevano assumere solo la struttura associativa delle società a responsabilità limitata o delle società per azioni, per cui gli utili non potevano essere distribuiti tra i soci, ma dovevano essere reinvestiti nella società per il perseguimento esclusivo dell'oggetto sociale.

Con la l. 586/1996 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*”. Le società sportive possono perseguire così fini di lucro e si

²³ B. MARCHETTI, *op. ult. cit.*, 961.

qualificano come società professionistiche. Quest'ultime, differentemente dalle società dilettantistiche, che non perseguono scopo di lucro, sono delle vere e proprie imprese economiche, le quali dunque realizzano un profitto tramite la vendita del proprio prodotto, lo spettacolo sportivo, e devono conseguentemente remunerare i propri fattori produttivi, tra i quali rientra la prestazione lavorativa continuativa degli atleti professionisti, che a tale titolo ricevono una retribuzione²⁴.

²⁴ P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 125 ss.

CAPITOLO 2
GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA E SPORT

1. *Due sistemi giustiziali*

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 ha inteso istituire un proprio *sistema di giustizia* (c.d. *domestica*)²⁵, strutturato in modo analogo a quello statale, nascente dalla necessità di risolvere in tempi brevi e in maniera competente le controversie tra i suoi esponenti. Tuttavia non è possibile riconoscere agli organi della giustizia sportiva la qualifica di pubblica autorità, né può essere definito come amministrativo il provvedimento disciplinare sportivo. Pertanto, si deve ritenere che tal sistema abbia natura esclusivamente arbitrale, in quanto l'autonomia dell'ordinamento sportivo presuppone un'appartenenza volontaria degli affiliati e dei tesserati. La giustizia sportiva è espressione delle Federazioni e della loro organizzazione, in quanto agenti come soggetti privati e non come organi del CONI. Il sistema di gestione e risoluzione delle controversie sorte all'interno dell'ordinamento in questione, recepisce nei propri “*principi di giustizia sportiva*”, approvati con deliberazione del CONI il 22 ottobre del 2003, il principio del giusto processo. Quest'ultimo si concretizza nell'assicurare alle parti il *contraddittorio* nel giudizio, nel quale il soggetto legittimato a giudicare si pronuncerà *in corrispondenza alla domanda*, provvedendo con *atto motivato* suscettibile *almeno di un grado di impugnazione*, con l'assicurazione che la giustizia sportiva sia *rapida ed efficace*²⁶.

A livello teorico la giustizia sportiva dovrebbe riguardare le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, mentre le

²⁵ 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.

²⁶ P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 18.

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”²⁷. Ma se ciò è vero e semplice al 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 dall'ordinamento generale, e quando invece si sia di fonte alla violazione di regole tecnico-sportive, rimesse in tal caso agli organi di “giustizia sportiva”²⁸.

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

²⁸ B. MARCHETTI, *Sport*, in *op. cit.* 956 ss.

2. Vincolo di giustizia sportiva

Il suddetto sistema di giustizia “*domestica*”, come detto in precedenza, è imperniato sul c.d. “*vincolo sportivo*” (art. 27 dello statuto della Federazione Italiana Giuoco Calcio), che qualunque soggetto dell’ordinamento sportivo assume 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, pena la soggezione ad incisivi poteri sanzionatori che giungono fino all’espulsione del soggetto dall’ordinamento sportivo. Il vincolo in alcuni casi può essere limitato alle controversie di carattere sportivo e disciplinare; in altri, il campo di applicazione risulta più ampio: ciò denota una forte disomogeneità della disciplina di detto vincolo nelle diverse Federazioni.

Alla luce della l. n. 280/2003 (cui si farà riferimento dopo) tale limite appare totalmente illegittimo: 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. Una norma regolamentare interna non può limitare un diritto sancito da una legge dello Stato.

Il vincolo di giustizia solleva altresì una questione di legittimità relativamente ad alcune norme costituzionali (ed in quanto tali di rango superiore), con le quali contrasta apertamente:

- art. 24 comma 1 “*Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi*”; da qui l’impossibilità per l’ordinamento sportivo di negare l’esercizio di un diritto, inviolabile ed irrinunciabile di azione giurisdizionale, riconosciuto in capo al soggetto dell’ordinamento giuridico statale, stante la sovranità di cui è titolare quest’ultimo; il diritto

d'azione giurisdizionale è, invero, ricompreso nella categoria dei diritti inviolabili dell'uomo, riconosciuto e garantito come tale dalla Repubblica;

- art. 103 comma 1 *“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”*;

- art. 113 commi 1 e 2 *“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”*.

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 sportivi²⁹; allo stesso risultato è giunta poi anche la giurisprudenza, che ha sottolineato l'inidoneità di tale vincolo ad inibire la tutela giurisdizionale³⁰ ed evidenziato come tale tutela possa essere esclusa solo nelle ipotesi in cui la questione riguardi materia irrilevante per l'ordinamento statale³¹: ciò in ragione della mancanza di una situazione sostanziale protetta e non della presenza del vincolo di giustizia.

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”*³², poiché l'appartenenza di un soggetto

²⁹ A. MERONE, *Il diritto dello sport*, in op. cit., 30.

³⁰ TAR Lazio, sez. III, 18 gennaio, n. 43, in *Riv. Dir. Sportivo*, 1989, 326; TAR Lazio, sez. III, 26 aprile 1986, in *Trib. Amm. Reg.*, 1986, 1658; TAR Lazio, sez. III, 22 ottobre 1979, n. 680, in *Foro.it*, 1981, pt. III, 52.

³¹ Cass., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3091, in *Foro.it*, 1986, I, 1257; Cass., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3092, in *op. ult. cit.*, 1986, I, 1251.

³² TAR Lazio, sez. III, 18 gennaio 1986, n. 103, in *Foro Italiano*, 1987, III, pag. 174.

all'ordinamento sportivo non può precludere il ricorso, da parte dello stesso, alle autorità giurisdizionali dello Stato.

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 giudiziale³³. 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”*³⁴.

D'altra parte, pure il fatto di ritenere le questioni tecniche e disciplinari sempre irrilevanti, come sembra desumersi dalla l. 280/2003 e come si dirà dopo, 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

³³ Tribunale civile, Catania, 27 dicembre 1983, in *FP*, 1982, I, pag. 119.

³⁴ P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 169.

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, 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 statale³⁵.

³⁵ A. MERONE, *Il diritto dello sport*, in op. cit., 32 e 33.

3. Le categorie della giustizia sportiva

Secondo la classificazione accolta da gran parte della dottrina, all'interno del sistema di giustizia sportiva si possono rinvenire quattro diverse aree di esercizio della stessa; invero, le possibili controversie che coinvolgono gli organi di tale sistema permettono di distinguerne quattro differenti categorie³⁶:

1. *giustizia tecnica*, volta a sanzionare la violazione di regole meramente tecniche (garantendo così il corretto svolgimento della gara), in relazione alle quali non vi è spazio per un intervento della giurisdizione statale³⁷, non connotandosi tali decisioni come provvedimenti amministrativi, ma riguardando solo profili organizzativi: non sono espressione di pubblici poteri, ma disciplinano lo svolgimento della gara sportiva, senza alcuna rilevanza per l'ordinamento generale³⁸; conferma di ciò ci viene fornito dalla Corte di Cassazione, che ha dichiarato: «*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 avrebbe senso porre il problema della qualificazione della posizione soggettiva con riguardo al preteso consolidarsi di una certa situazione sorta dopo l'acquisizione del*

³⁶ F.P. LUISO, *La Giustizia sportiva*, 1975, 36 ss.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

risultato in campo. Seguita dal successivo svolgimento della situazione predetta per effetto della pronuncia in sede di verifica»³⁹.

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 legittimi⁴⁰. 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 tali atti non hanno natura intrinseca di provvedimenti amministrativi, in quanto non emanati da un soggetto di diritto pubblico né finalisticamente coincidenti con le norme fondamentali del CONI (ente pubblico)⁴¹.

Così, non trovandoci in presenza di diritti soggettivi o interessi legittimi, l'eventuale inosservanza di dette norme interne sarà 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, tali atti sono da considerarsi fonti di interessi legittimi e per tanto di

³⁹ 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.

⁴⁰ 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?".

⁴¹ P. D'ONOFRIO, *L'ordinamento sportivo tra giustizia sportiva e giustizia statale*, in <http://www.cahiers.org/new/btm/articoli>, 2004, 1 ss.

competenza, non del Giudice sportivo, ma di quello amministrativo⁴².

2. *giustizia economica*, concernente 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 poi 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.

3. *giustizia disciplinare*, derivante dalla violazione da parte degli associati delle norme contenute nello statuto o nei regolamenti delle Federazioni e diretta, così, ad accertare e sanzionare l'eventuale commissione di illeciti: risulta essere necessaria per l'esistenza stessa dell'ordinamento sportivo.

4. *giustizia amministrativa*, assimilabile alla giurisdizione statale nei confronti degli atti autoritativi, 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

⁴² 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”.

quelle pretese non riconducibili alle categorie precedenti: in particolare, i provvedimenti 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* inteso⁴³. Di solito, la giustizia amministrativa non è prevista nei regolamenti delle Federazioni, essendo i provvedimenti emessi dalle autorità federali, di norma, insindacabili; ove invece sia contemplata la possibilità di un sindacato, vengono appunto istituiti organi di giustizia appositi e sono disciplinati processi 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 della giustizia sportiva, ossia in quella disciplinare, in quella economica ed in quella amministrativa. Queste tre forme di giustizia investono situazioni giuridiche soggettive oggetto della tutela dell'art. 24, comma 1, della Costituzione; 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 Stato⁴⁴.

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 relativo alle controversie economiche risulta problematico, in quanto esse incidono sulla sfera patrimoniale di soggetti facenti parte dell'ordinamento statale e di quello amministrativo.

⁴³ A. MERONE, *Il diritto dello sport*, in op. cit., 29.

⁴⁴ P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 168.

In realtà, l'intreccio tra giustizia sportiva e statale appare maggiormente controverso soprattutto nell'ambito dei procedimenti disciplinari⁴⁵, a causa delle difficoltà di riportare la potestà disciplinare delle Federazioni nell'alveo dei 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

⁴⁵ 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 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

consentirebbe di radicare la giurisdizione del Giudice amministrativo)⁴⁶. 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 invece impermeabile a forme di compressione ed ingerenza, capaci di rinnegare i principi fondamentali⁴⁷.

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*”⁴⁸.

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 de quo, 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.

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.

⁴⁶ B. MARCHETTI, *Sport*, in *op. cit.*, 959.

⁴⁷ P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 44 ss.

⁴⁸ F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, cit., 38.

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.

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 ordinario⁴⁹.

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, come già detto, 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. Ciò è, quindi, una conferma dell'illegittimità del vincolo sportivo, essendo esso illecito quando impone di rinunciare alla tutela giurisdizionale dello Stato e quindi contrario all'ordine pubblico ed incidente sui diritti indisponibili, poiché è noto che è impossibile rinunciare alla tutela giurisdizionale prima che sia sorto il diritto d'azione. La giurisprudenza, ordinaria ed amministrativa, ha sempre ribadito l'inefficacia del vincolo ad inibire la tutela giurisdizionale dei diritti ed

⁴⁹ P. D'ONOFRIO, *L'ordinamento sportivo tra giustizia sportiva e giustizia statale*, in http://www.cabiers.org/new/btm/articoli/DONOFRIO_ORDINAMENTO_SPORTIVO.htm.

interessi legittimi degli atleti affiliati alle varie Federazioni sportive di fronte al Giudice statale⁵⁰.

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 statale⁵¹; opera così in presenza di "interessi" non tutelati dall'ordinamento statale, ma solo dalle organizzazioni sportive, in quanto legati al "buon andamento" delle competizioni sportive⁵².

⁵⁰ P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 168.

⁵¹ 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.

⁵² P. SANDULLI, *La legge 17 ottobre 2003, n. 280 ovvero una giurisdizione esclusiva in materia di Diritto Sportivo*, in *Romana Dottrina*, 192.

4. *Natura giuridica delle federazioni sportive e giurisdizione*

Dottrina e giurisprudenza hanno rilevato che ulteriore elemento di discriminazione tra la giurisdizione del Giudice sportivo e quella del Giudice statale è la natura giuridica delle Federazioni, e di conseguenza, dei provvedimenti da queste emessi. Due sono le tesi tradizionalmente opposte, come spiegato sopra: innanzitutto quella *pubblicistica*, che qualificava le Federazioni come organi del CONI e pertanto le equiparava ad esso quantomeno nel renderle pubbliche. Su tale posizione si attestava la prevalente giurisprudenza ordinaria e amministrativa desumendo il carattere di provvedimento amministrativo degli atti federali e la conseguente giurisdizione del Giudice amministrativo. Al contrario, la prevalente dottrina attribuiva alle Federazioni lo status di *associazioni non riconosciute* e quello di atti negoziali ai relativi provvedimenti, con conseguente giurisdizione del Giudice ordinario.

Un riavvicinamento delle posizioni si ebbe con la l. n. 91 del 1981 che nel riconoscere alle Federazioni poteri di indubbia valenza pubblicistica conferiva alle stesse autonomia tecnica ed organizzativa. Sembrava dunque ipotizzabile una natura duplice ovvero mista delle Federazioni, in cui la loro entità pubblica interagiva con la componente privata.

L'alternanza di tutte queste posizioni ha, però, indotto il Legislatore ad intervenire al fine di chiarire la natura delle Federazioni e dei relativi provvedimenti. Con il d.lgs. n. 242 del 1999 viene sancito così il carattere *privatistico* delle Federazioni, qualificabili come associazioni con personalità giuridica di diritto privato, anche nello svolgimento di attività riconducibili ad interessi pubblici⁵³. Tale impostazione ha trovato il sostegno della Corte di Cassazione, la quale ha rilevato come spetti al

⁵³ L'art. 15 co. 1 della l. 242/1999 nel prevedere che le Federazioni possano svolgere attività con valenza (e non natura) pubblicistica non intende attribuire ad esse carattere pubblico, bensì sottolineare i limiti che le Federazioni incontrano nell'esercizio della loro autonomia privata, conformemente al fatto che esse sono chiamate ad armonizzare il loro agire con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI.

Giudice ordinario conoscere delle controversie aventi ad oggetto l'impugnazione di un provvedimento federale in materia di tesseramento, in ragione del ruolo di autonomi enti di diritto privato che è proprio delle Federazioni. Tuttavia, parte della dottrina, sostenuta dalla giurisprudenza amministrativa, ha continuato a porre in risalto la valenza pubblicistica dell'attività federale e l'esigenza di armonizzazione di tale attività con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI conferendo, conseguentemente, attualità alla tesi della doppia natura⁵⁴.

Le difficoltà nell'individuare, nel decreto n. 242 del 1999, parametri e criteri risolutivi delle numerose questioni ricollegabili ai rapporti tra ordinamenti, emersero con chiarezza in occasione del caso Catania^{55 - 56}.

⁵⁴ Cons. Stato, sez. VI, n. 1050/1995 e n. 2546/2001: *“Le federazione sportive, pur sorgendo come soggetti privati, in presenza di determinati presupposti, assumono la qualifica di “organi” del CONI e partecipano alla natura pubblica di questo. L'elemento discriminante per individuare il limite tra le due funzioni svolte dalle federazioni era quello della natura dell'attività svolta: in caso di applicazione di norme di carattere interno alla federazione o relative ai rapporti tra società e sportivi, le federazioni operano come Associazioni di diritto privato; quando invece l'attività è finalizzata alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva, devono essere considerate organi del CONI. E solo in quest'ultimo caso gli atti delle federazioni, essendo espressione di pubblici poteri, sono soggetti alla giurisdizione del giudice amministrativo, allorché incidano su posizioni di interesse legittimo. Tra questi sono inclusi i provvedimenti di non ammissione”*. P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 118 e 119.

⁵⁵ TAR Sicilia, sez. Catania, ord. 5 giugno 2003, n. 958: la pronuncia destò particolare allarme perché l'intervento del Giudice amministrativo aveva ad oggetto l'applicazione e l'interpretazione di una norma interna alla Federazione Italiana Giuoco Calcio di carattere esclusivamente tecnico, incapace di creare in capo a chiunque una qualche situazione giuridica rilevante e quindi tutelabile esclusivamente dinanzi agli organi della giustizia sportiva. Di avviso contrario Cons. Giust. Amm. Rg. Sic. ord. 26 giugno 2003, n. 300, che nel confermare l'ordinanza del tar osserva che *“ad un primo sommario esame appare sussistente la giurisdizione amministrativa atteso che nella specie non viene in considerazione la violazione di regole tecniche bensì principi fondamentali sulla organizzazione e sul funzionamento della giustizia sportiva i quali rifluiscono sulla valenza pubblicistica dell'attività sportiva stessa, e che dalla violazione di tali principi può discendere un pregiudizio alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva”*.

⁵⁶ A. MERONE, *Il diritto dello sport*, op. cit., 29 ss.

5. *La legge 17 ottobre 2003, n. 280*

La complessità delle questioni appena descritte ha spesso portato ad aspri conflitti tra organi di giustizia sportiva e di giustizia ordinaria. Tale scontro ha spinto il Governo ad emanare il d.l. 220/2003 (convertito in l. 280/2003) nel tentativo di regolamentare il rapporto tra ordinamento sportivo e statale, individuando sia le questioni, in concreto, rilevanti per l'ordinamento statale, sia il Giudice competente a conoscerne.

5.1 *L'AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO*

L'art. 2 della legge n. 280 del 2003 elenca le materie che, in attuazione del principio generale di autonomia sancito dall'art. 1⁵⁷, sono riservate alla disciplina dettata dall'ordinamento sportivo.

Si tratta di:

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

L'ordinamento statale (vedi sopra) deve manifestare completa indifferenza verso la normativa tecnica delle attività sportive, in quanto in tale ambito 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 degli organi della giustizia sportiva, non configurandosi in materia l'esistenza di diritti soggettivi o di interessi legittimi; all'autonomia dell'ordinamento sportivo si accompagna la necessità di

⁵⁷ Art. 1 del d.l. 280/2003: “*La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale. 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*”.

garantire le situazioni giuridiche soggettive ogni qualvolta l'attività sportiva assuma rilevanza nell'ordinamento statale⁵⁸.

La legge in questione intende proprio valorizzare tali orientamenti e 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. Innanzitutto, la l. 280 riconosce l'autonomia dell'ordinamento sportivo, non come sfera di assoluta intangibilità dei *dicta* posti dagli organi di giustizia sportiva nell'ordinamento nazionale. Autonomia, dunque, come spazio di legittimo autogoverno dell'ordinamento sportivo in tutti gli ambiti che ad esso ineriscono direttamente ed esclusivamente, poiché non coinvolgono valori e competenze proprie dell'ordinamento statale.

Tutto ciò che l'ordinamento 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: si viene a creare così una sorta di arbitrato obbligatorio, non rituale, la cui costituzionalità appare dubbia; tale problema è comunque superato in base alla considerazione che la clausola compromissoria, che legittima la sussistenza della giustizia sportiva in materia, è sottoscritta personalmente, come detto in precedenza, all'atto della affiliazione, da ogni singolo tesserato e conseguentemente essa integra il prodotto di un'espressa manifestazione di volontà⁵⁹. Essendo non rituale l'arbitrato, il lodo, che ne scaturirà, non disporrà dell'esecutività tipica che invece spetta al lodo rituale emesso ai sensi dell'art. 825 del c.p.c., ossia alla decisione relativa all'arbitrato che è stato celebrato seguendo le specifiche norme in merito poste dal libro VIII del medesimo codice di procedura civile.

⁵⁸ Cassazione, Sezioni Unite, 26 ottobre 1989, n. 4399; 9 maggio 1986, nn. 3091-3092.

⁵⁹ P. SANDULLI, *La legge 17 ottobre 2003, n. 280 ovvero una giurisdizione esclusiva in materia di Diritto Sportivo*, in op. cit., 183.

Al contrario, il sindacato giurisdizionale rimane pieno nei confronti di tutte le altre situazioni giuridicamente rilevanti, rispetto alle quali, però, il Giudice statale 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 regolamenti⁶⁰. Così, esperiti 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).

Con riguardo alle questioni disciplinari, nonostante la riserva di giurisdizione posta dall'art. 2 della l. 280, intesa a riconoscere l'esclusiva giurisdizione degli organi di giustizia sportiva in tali materie, si deve ribadire l'impossibilità di una completa esclusione delle stesse dal novero della giurisdizione amministrativa od ordinaria; sovente, infatti, questo genere di materie e le decisioni che ne scaturiscono 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 del CONI di tipo disciplinare, ovvero delle Federazioni sportive nazionale in veste di organi di diritto pubblico, si riveli in grado di incidere 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, così come si dovrà

⁶⁰ 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 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, *Calcio: sull'operato della giustizia sportiva l'incognita delle pronunce amministrative*, in *Guida al diritto*, n. 41, 2006, 76.

ritenere vigente la giurisdizione ordinaria in tutti i casi di lesione di diritto soggettivo.

5.2 PREGIUDIZIALITÀ SPORTIVA

Il primo comma dell'art. 3 della legge 280⁶¹ 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. 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.

Secondo una prima ricostruzione, la preventiva ed obbligatoria deliberazione degli organi sportivi costituisce una sorta di controllo che questi organi effettuano sulla controversia, al fine di stabilire la sua tipologia e, quindi, la sua collocazione all'interno del riparto giurisdizionale di materie definito dalla legge in oggetto. Ma, se così fosse, non vi sarebbe necessità di addivenire all'esaurimento di tutti i gradi della giustizia sportiva, essendo sufficiente per questo scopo anche una prima, non approfondita, deliberazione.

L'ipotesi più probabile, allora, si rinviene nella 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 per ogni questione nascente da

⁶¹ Art. 3 comma 1 del d.l. 280/2003: "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 riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'art. 2, è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalla clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano e delle Federazioni di cui all'art. 2, comma 3, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'art. 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91".

atti del CONI ovvero di una Federazione sportiva nazionale, confidando nella sua capacità di una pronta ed equa decisione in merito, che scoraggi il ricorrente dall'adire il Giudice statale; tutto ciò 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 materia giurisdizionale tra l'ordinamento giuridico nazionale e l'ordinamento sportivo⁶².

Il c.d. *filtro* all'azione dei Giudici statali, previsto al fine di proteggere l'autonomia della giustizia sportiva, fa sorgere alcuni dubbi. Innanzitutto il "*filtro*" determina un allungamento immotivato 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.) della "*ragionevole durata del giudizio*". In realtà è 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; invero, l'instaurazione del filtro non impedisce l'esercizio, se pur differito, dell'azione innanzi ai Giudici statali⁶³.

Il filtro de quo, entra in contrasto anche con l'art. 102, comma 2, 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 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

⁶² P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 2004, 202 e 203.

⁶³ 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".

fattispecie giuridica che si dirige in modo risoluto verso la creazione di tribunali speciali.

Un ulteriore dubbio è quello relativo all'identificazione del momento in cui può dirsi concluso il procedimento innanzi agli organi di giustizia sportiva: se cioè esso si esaurisca all'interno di una singola Federazione o debba, invece, esperirsi anche il ricorso alle Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport (art. 12 dello Statuto CONI). Con riguardo a questo problema, 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 Stato⁶⁴. Ed invero, dal tenore delle ordinanze amministrative del TAR del Lazio, 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*”.

5.3 GIURISDIZIONE ESCLUSIVA DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

L'art. 3 della legge 280 del 2003, dopo aver previsto la pregiudizialità sportiva di cui si è parlato prima 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*”

⁶⁴ P. SANDULLI, *La legge 17 ottobre 2003, n. 280 ovvero una giurisdizione esclusiva in materia di Diritto Sportivo*, in op. cit., 184.

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, a fronte della diversa natura giuridica dei soggetti dell'ordinamento sportivo: come già detto, oggi, dopo il d.lgs. n. 242 del 1999, le Federazioni sono strutture di diritto privato il cui operato, basato su norme paritetiche, dà luogo a diritti soggettivi; il CONI, invece, resta un Ente pubblico ed il suo agire è basato su atti amministrativi di carattere impositivo, tesi a garantire l'imparzialità ed il buon andamento delle sue attività sportive (art. 97 Cost.) che generano, quindi, interessi legittimi.

La scelta del Legislatore di estendere la giurisdizione del Giudice amministrativo ai diritti soggettivi è da condividere, perché consentita dalla Costituzione (art. 103)⁶⁵ e rispondente ad evidenti ragioni di economia processuale. Ma soprattutto per aver tentato una razionalizzazione della materia, sulla scorta di quanto affermato dalla giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato⁶⁶.

5.4 FORME PROCESSUALI

La l. n. 280, per quanto riguarda la competenza del Giudice ordinario in materia di "*rapporti patrimoniali*", non detta alcuna norma specifica di carattere processuale; mentre per quanto riguarda la

⁶⁵ 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.

⁶⁶ P. SANDULLI, *La legge 17 ottobre 2003, n. 280 ovvero una giurisdizione esclusiva in materia di Diritto Sportivo*, in op. cit., 188.

competenza del Giudice amministrativo l'art. 3 prevede che *“il giudizio sia definito con sentenza succintamente motivata (...)”*.

Così per ciò che concerne la tutela dei rapporti patrimoniali è ipotizzabile l'utilizzo di un processo di cognizione piena contraddistinto dal doppio grado di giurisdizione di merito (Tribunale e Corte d'Appello) e dal ricorso in Cassazione in base ai motivi previsti dall'art. 360 del c.p.c.

Nel caso del processo amministrativo, invece, il Legislatore ha espressamente previsto di seguire la strada più snella relativa alla sentenza in forma abbreviata, prevista dall'art. 26 della legge n. 1034 del 1971, e la riduzione di tutti i termini processuali, ad esclusione di quello per la proposizione del ricorso alla metà (così come previsto dall'art. 23 bis della legge istitutiva dei TAR). La scelta fatta dal Legislatore è naturalmente giustificata dalla particolare celerità che la materia sportiva richiede. Nonostante una semplificazione delle forme processuali e una maggiore sinteticità delle pronunce rese, non viene comunque sminuita la tutela assegnata alle situazioni giuridiche enucleate dalla legge n. 280, in quanto risulta garantito il contraddittorio tra le parti e appare preservata la terzietà del Giudice, come richiesto dagli artt. 24 e 111 della Costituzione.

Come previsto dalla l. 280/2003, poi, l'organo di giustizia ordinaria competente, per le questioni sorte in ambito sportivo, ma che ledono un diritto riconosciuto dalle leggi ordinarie dello Stato, è il Tribunale Amministrativo del Lazio.⁶⁷ La scelta del TAR del Lazio 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 della materie contemplate dalla legge in esame presso il solo Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio con sede in Roma è giustificata dalla

⁶⁷ Art. 3 comma 2 del d.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”*.

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 Regionale⁶⁸.

5.5 CONSIDERAZIONI SULLA LEGGE N. 280/2003

La legge 280/2003 rappresenta quindi 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.

A dir la verità la l. 280/2003 desta numerose perplessità nel momento in cui la si sottopone ad una lettura sistematica, poiché appare in contrasto con numerose scelte operate a margine o anteriormente.

L'estensione della giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo poggia, come noto, sul potere conferito al Legislatore, ex art. 103 comma 1 Cost., di prevedere che in particolari materie la tutela nei confronti della pubblica amministrazione, dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, possa investire anche diritti soggettivi. La Corte Costituzionale ha chiarito, con sentenza del 5 luglio 2004, n. 204, che tale potere può essere esercitato secondo precisi limiti che tengono conto della scrupolosa individuazione della materia attribuita alla giurisdizione esclusiva e della natura delle situazioni soggettive coinvolte. Nel

⁶⁸ P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 210.

momento in cui tale estensione si riferisce alle controversie aventi ad oggetto atti federali occorre, pertanto, chiedersi quand'è che le Federazioni agiscono in veste di pubblica amministrazione e quale sia la particolare materia a cui il Legislatore ha fatto rinvio. Con riferimento al primo quesito è necessario chiarire che non sembra possibile sostenere che la controversia avente ad oggetto atti federali si svolga nei confronti di un soggetto appartenente alla pubblica amministrazione che ha agito nell'esercizio dei pubblici poteri. E ciò in ragione proprio della natura privatistica delle Federazioni, affermata dall'art. 23 dello statuto del CONI⁶⁹, come dimostrato sopra.

Con riferimento al secondo quesito si rileva come manchi l'indicazione della materia ed il mero riferimento agli atti del CONI e delle Federazioni non consenta di lanciarsi in interpretazioni compensative.

Tali incongruenze si sono manifestate nel corso dell'intrigata vicenda giudiziaria della società Genoa Calcio. Se alla luce della disciplina vigente, le decisioni che affermano la giurisdizione del Giudice amministrativo sulla controversia sono corrette, ciò che emerge dalle ordinanze del Tribunale di Genova è un sostanziale imbarazzo di fronte al tentativo di giustificare la legittimità costituzionale dell'art. 3 della l. 242/2003. Il Tribunale di Genova risolve il problema, dapprima in composizione monocratica, sostenendo che in *“materia disciplinare le federazioni intervengono quali organi del CONI e partecipano della sua natura pubblicistico-autoritativa”*; conclusione chiaramente contrastante con l'art. 23 dello Statuto del CONI; successivamente in composizione collegiale sostiene che l'estensione della giurisdizione esclusiva alle decisioni disciplinari *“trae la sua ragion d'essere, i suoi limiti e le sue modalità*

⁶⁹ *“Nell'esercizio delle attività a valenza pubblicistica le federazioni sportive nazionali si conformano agli indirizzi e ai controlli del CONI ed operano secondo principi di imparzialità e trasparenza. La valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse. Oltre quelle il cui carattere pubblico è espressamente richiamato dalla legge, hanno valenza pubblicistica esclusivamente le attività delle federazioni sportive nazionali relativa all'ammissione e all'affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione (...)”*

dall'appartenenza dell'ordinamento sportivo nazionale ad un ordinamento di carattere internazionale'. In realtà, non si comprende come tale collegamento possa attribuire natura pubblicistica all'attività che le Federazioni svolgono all'interno, e nel confronto con le norme e i poteri, del nostro Stato.

Nonostante ciò, 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.

CAPITOLO 3
PROSPETTIVE DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA

1. *Proposte di cambiamento*

Alla luce delle perplessità generate dall'incompleta l. n. 280/2003, si richiede un intervento sia della Corte Costituzionale, al fine di risolvere definitivamente il problema della legittimità costituzionale dell'art. 3 della l. 280/2003, sia del Legislatore, che riconosca un maggior ambito di intervento al Giudice ordinario, in ragione della natura privatistica degli atti federali e degli organi da cui tali atti sono posti in essere.

A tal proposito si è avuto con il d.lgs. 8 gennaio 2004, n.15⁷⁰, un intervento, non risolutivo, che nel novellare le norme di riordino del CONI ex d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, riforma e razionalizza il sistema di giustizia sportiva, sancendo, per un verso, l'obbligo di affiliati e tesserati, per la risoluzione delle controversie attinenti allo svolgimento dell'attività sportiva, di rivolgersi agli organi di giustizia federale e, per altro verso, la fissazione dei principi tipici del processo (*contraddittorio tra le parti, diritto di difesa, terzietà ed imparzialità degli organi giudicanti, ragionevole durata, ecc...*) oltre al coordinamento tra gli organi giudicanti federali e quelli del CONI⁷¹.

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 sportiva e giustizia ordinaria*", con riferimento particolare al mondo del calcio⁷².

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 economico⁷³, legata alla particolare natura delle società sportive, da

⁷⁰ G.U. n. 21 del 27 gennaio 2004

⁷¹ P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, cit., 204.

⁷² SANTINI, S., *Diritto sportivo e diritto ordinario*, in <http://dirittoditutti.giuffre.it>, 2003, 5 ss.

⁷³ Ai commi 2 e 3 dell'unico articolo che compone tale proposta, si legge infatti:

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.

-
- *“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.”*

2. Tecniche di risoluzione alternative delle controversie sportive: L'arbitrato amministrato sportivo

Da quanto detto in precedenza, si può, quindi, desumere come l'autonomia dello sport a lungo considerata un dogma indiscusso, è, ora, sin troppo facilmente reputata un mero simulacro. Se non si vuole vanificare qualsiasi tentativo di autoriforma dello sport e accrescere a dismisura l'intervento del Giudice statale, allora, diventa necessario preservare i diversi ambiti di rilevanza e di efficacia dell'arbitrato amministrato sportivo. Soltanto così, sarà possibile contemperare domande di garanzia, esigenze di efficienza, istanze di autonomia. La concreta possibilità di acquisire dai c.d. soggetti sportivi, non già una dubbia rinuncia all'azione giudiziaria, quanto più ragionevolmente una devoluzione delle insorgende controversie a soluzioni di tipo arbitrale domestico, consentirebbe di definire conclusivamente i rispettivi ambiti di competenza e di intervento.

L'arbitrato amministrato sportivo rappresenta un sistema di soluzione delle controversie estraneo ai singoli ordinamenti federali e conforme ai principi di giusto processo; risulta essere così ancorato al mondo dello sport, ma allo stesso tempo permette di ridurre il ricorso alla giustizia dello stato⁷⁴. L'arbitrato sportivo va inteso come un rimedio per la risoluzione di controversie alternativo alla giurisdizione statale e posto in essere attraverso l'intervento di uno o più soggetti terzi ed equidistanti⁷⁵.

⁷⁴ G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, anno X, ottobre 2004, n. 10, 1154 ss.

⁷⁵ Sono state sollevate perplessità da G. Napolitano, in op. ult. cit., in merito alla terzietà ed equidistanza dell'organo giudicante, tenuto conto che gli arbitri che le parti possono nominare sono ricompresi tra i componenti del Consiglio di Presidenza e l'elenco di Esperti in materia giuridica e sportiva, entrambi nominati dal Consiglio nazionale del CONI su proposta dalla Giunta Nazionale. Secondo l'autore, questo meccanismo sembrerebbe riconoscere ad una delle parti che potrebbero essere coinvolte nel giudizio un peso maggiore, poiché sia la Giunta che il Consiglio Nazionale del CONI sono costituiti in larga parte dai presidenti delle Federazioni affiliate e, solo per una percentuale minima, da atleti e tecnici; inoltre, le stesse Federazioni rappresenterebbero maggiormente le società affiliate. Se da un lato, tale squilibrio sembrerebbe compensato dall'obbligo imposto in capo agli arbitri di effettuare una dichiarazione d'indipendenza e dalla previsione di una procedura di ricasazione e sostituzione degli arbitri; dall'altro, il pensiero dell'Autore appare condivisibile se inserito in una più ampia riflessione sull'esigenza di accentuare l'indipendenza della Camera Arbitrale del CONI.

Il primo elemento costitutivo di una procedura arbitrale tecnicamente intesa è dato dal carattere negoziale dell'accordo con cui le parti rimettono agli arbitri il potere di risolvere le controversie. Ciò è rinvenibile, nel caso di arbitrato amministrato sportivo, proprio nel contratto associativo, il quale contiene una clausola compromissoria, a cui il soggetto aderisce, come visto, all'atto dell'affiliazione attraverso l'accettazione dello statuto federale o sociale. Ed è proprio in forza di tale clausola che si rimette ad uno specifico collegio arbitrale la risoluzione delle controversie, disciplinari o economiche originate dall'attività sportiva, che potrebbero insorgere con altri soggetti aderenti alle Federazioni; e questa non va confusa con il c.d. *vincolo di giustizia* contenuto nei diversi statuti federali al fine di obbligare società e tesserati a risolvere le controversie sportive dinanzi agli organi federali interni.

Secondo elemento costitutivo è dato dalla terzietà ed indipendenza funzionale, oltre che personale, dei componenti il collegio arbitrale. Non potrà così parlarsi di arbitrato sportivo in tutte quelle ipotesi in cui l'ente competente a dirimere la controversia sia un organo collegato ovvero dipendente dalla Federazione, chiamato ad esprimere un giudizio che è comunque riconducibile alla volontà dell'ente sportivo. Il provvedimento emesso da un organo arbitrale non potrà mai essere riferito ad una delle parti, poiché in tal caso esso rappresenterebbe uno strumento con cui l'ente sportivo "*giudicando gestisce il rapporto con l'associato, lo svolgimento tecnico della competizione, la propria vita interna*"⁷⁶. Non a caso il Tribunale Arbitrale dello Sport di Losanna (TAS) ha operato nel 1994 una sostanziale modifica del proprio Statuto e Regolamento, al fine di eliminare i vincoli organici che lo legavano al CIO, minandone l'indipendenza e l'idoneità ad operare come organo arbitrale. Speculare alla terzietà degli arbitri è l'effettiva eguaglianza delle parti che insieme al rispetto del principio del contraddittorio, cui sono tenuti sia gli arbitri che le parti, costituisce

⁷⁶ COCCIA e AA. VV., *Diritto dello sport*, 2004, 134.

garanzia procedurale irrinunciabile per lo svolgimento di un procedimento arbitrale.

Infine, anche l'arbitrato sportivo deve presentarsi come *alternativo* rispetto alla giurisdizione statale e, pertanto, alla luce della l. n. 280/2003 e della linea di confine tracciata tra le materie irrilevanti e quelle rilevanti, il suo ambito di operatività sembra interessare solo quest'ultime. Infatti, la procedura arbitrale avente ad oggetto una questione tecnica di cui all'art. 2 non deroga alla giurisdizione statale, ma integra l'attività degli organi di giustizia sportiva e potrà essere definita arbitrale solo con riferimento alle sue caratteristiche procedurali, distinte da quelle della mera giustizia sportiva.

Qualora, invece, la controversia verta su questione tecnica o disciplinare rilevante per l'ordinamento statale, poiché capace di incidere su situazioni giuridiche soggettive, o riconducibile alle materie di cui all'art. 3 della l. 280, un eventuale ricorso all'arbitrato dovrà essere alternativo rispetto alla giurisdizione statale. Tale alternatività si esprime, non soltanto, nel salvaguardare la possibilità di accesso alla via arbitrale, ma anche tutelando la facoltà di scelta delle parti tra questa e l'autorità giudiziaria. Così se "*i gradi della giustizia sportiva*" rinviano ad un rimedio arbitrale, le parti non potranno vedersi preclusa dal vincolo di giustizia la possibilità di adire l'autorità giudiziaria, né la stessa limitata o ostacolata attraverso l'irrogazione di sanzioni disciplinari. Il rispetto del vincolo di giustizia sarà soddisfatto dalla stipula del patto compromissorio: se una delle parti deciderà di agire dinanzi al Giudice statale, per il Giudice si porrà solo un problema di competenza, rispetto alle ipotesi di arbitrato rituale, e di proponibilità della domanda, rispetto all'arbitrato irrituale. Questa conclusione è confermata dall'art. 3 della l. 280, che nel far salve le clausole compromissorie conferma l'alternatività dei rimedi. A ciò non osta che lo stesso art. 3 preveda la giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo per le controversie relative agli atti del CONI e delle

Federazioni sportive poiché la compromettibilità in arbitrato rituale delle controversie devolute al Giudice amministrativo è stata espressamente ammessa dall'art. 6 comma 2 della l. n. 205 del 2000, con l'unico limite costituito dalla necessaria inerenza ad un diritto soggettivo e non ad un interesse legittimo. Risulta così evidente che di arbitrato sportivo potrà parlarsi soprattutto con riferimento alle controversie di carattere economico, in cui si includono controversie aventi tutto contenuto patrimoniale ma natura profondamente diversa.

Deve poi considerarsi la possibilità che il lodo irrituale sportivo sia impugnabile tramite ricorso al Tribunale, in quanto l'inappellabilità del lodo si porrebbe in contrasto con le norme imperative su cui poggiano le procedure arbitrali; inoltre il deferimento ad arbitri reca in sé la possibilità che le parti si avvalgano della facoltà di impugnare il lodo dinanzi al Tribunale; potranno così farsi valere i vizi che concernono la validità della decisione arbitrale, e che possono attenerne sia al mandato arbitrale, sia alla nullità del patto compromissorio, oltre che al lodo stesso⁷⁷.

2.1 LA CAMERA DI CONCILIAZIONE E ARBITRATO PER LO SPORT

L'arbitrato sportivo si presenta comunemente come amministrato da organi arbitrali operanti a cura e presso le Federazioni.

Oltre a tali rimedi arbitrali interni, con lo Statuto del CONI approvato nel 2000, è stata istituita la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport⁷⁸, organismo di giurisdizione sportiva di ultima istanza, con compiti consultivi e amministrativi di procedure alternative di soluzione delle liti. La Camera rappresenta un significativo strumento

⁷⁷ A. MERONE, *Il diritto dello sport*, in op. cit., 36 ss.

⁷⁸ 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.

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 arbitrari, distinti e separati dai rimedi interni, aventi carattere generale, perché suscettibili di applicazione a qualsiasi controversia sportiva che opponga una Federazione a soggetti affiliati, tesserati o licenziati⁷⁹. L'arbitrato sportivo è qualificato dalla giurisprudenza, ed oggi, anche espressamente dal Regolamento della Camera, come arbitrato libero o irrituale⁸⁰, 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. Peraltro, esperita la c.d. pregiudiziale sportiva, ove anche l'esito della decisione arbitrale non sia soddisfacente per la parte, questa potrà impugnare il provvedimento amministrativo originario, adottato dalla Federazione o dal CONI, dinanzi al Giudice amministrativo. Ciò naturalmente ogni qual volta le decisioni della giustizia sportiva producano effetti rilevanti per l'ordinamento statale.⁸¹

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

⁷⁹ G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in op. cit., 1154.

⁸⁰ 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. 7 del Regolamento della Camera che "*salva diversa previsione negli accordi arbitrari, la procedura arbitrale...ha natura irrituale e gli arbitri decidono applicando le norme di diritto nonché le norme e gli usi dell'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale*".

⁸¹ TAR Lazio, sez. III, 7 aprile 2005, n. 2571, in *Giornale di diritto amministrativo*, anno XI, settembre 2005, n. 9: la pregiudizialità sportiva, introdotta dal d.l. 19 agosto 2003, n. 220, non inibisce, una volta concluso l'arbitrato, di impugnare il provvedimento originario dinanzi al Giudice amministrativo.

una sanzione disciplinare inferiore ai venti giorni e, sulle vertenze tra soggetti affiliati, tesserati o licenziati, per le quali siano istituiti procedimenti arbitrali nell'ambito delle Federazioni sportive nazionali.

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).

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.

Lo Statuto del CONI prevede così un sistema di arbitrato amministrato analogo a quello istituito a livello internazionale dal CIO. Al suo funzionamento è quindi preposta la Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport, composta da cinque membri fissi e da quattro estratti a rotazione dall'elenco dei conciliatori e degli arbitri⁸², che rappresenta un *meccanismo di chiusura dell'ordinamento sportivo e di raccordo tra tale ordinamento e quello statale*. Il procedimento arbitrale è disciplinato da un apposito regolamento emanato dalla Camera, il quale mira a garantire tempi rapidi di decisione e a contenere i compensi per gli arbitri⁸³.

L'arbitrato amministrato permette un *sindacato esterno* delle decisioni degli organi federali, distinto da quello operato dall'autorità

⁸² Gli uni e gli altri, scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni ordinarie e amministrative, i docenti universitari in materie giuridiche e gli avvocati patrocinanti avanti le supreme corti, sono nominati, in numero non superiore a trenta, dal Consiglio nazionale del Coni su proposta della Giunta.

⁸³ G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in op. cit., 1154 e 1155.

giudiziaria dello Stato; così, tale arbitrato è in grado di garantire “*confidentiality, specialization of the arbitrators, flexibility and simplicity of the procedure, speed, reduced costs and effectiveness of the arbitral award*”⁸⁴.

Nell’ambito dell’ordinamento sportivo, il sistema di arbitrato amministrato garantisce forme di tutela effettivamente indipendenti, perché estranee all’ordinamento delle singole Federazioni. Invero, la predisposizione di un sistema arbitrale esterno, presso la Camera, pone rimedio al difetto di terzietà, derivante dal fatto che i giudici sportivi sono nominati dagli organi federali (ed in quanto tali non possono assicurare una reale indipendenza in tutte quelle controversie in cui la Federazione sia parte) assicurando il carattere d’indipendenza dell’organo giudicante; i litiganti sono liberi di scegliere, purché nell’ambito dell’elenco, gli arbitri di parte (*vedi nota 82*) e possono indicare concordemente il Presidente della Camera quale presidente del collegio; e soprattutto operano in posizione equiordinata rispetto alla federazione.

Ove le controversie siano riservate alla giustizia sportiva, ai sensi della l. 280, il sistema arbitrale opera soltanto nell’ordinamento sportivo, non in quello dello Stato, avendo ad oggetto situazioni soggettive in linea di principio irrilevanti per quest’ultimo. La disciplina statale, dunque, in tali casi, non trova applicazione: non si potrà prevedere così alcun intervento statale.

In presenza di controversie rilevanti per l’ordinamento generale, invece, l’arbitrato amministrato dalla Camera si configura come tale non soltanto nell’ordinamento sportivo, ma anche in quello statale. In tal caso, il rimedio arbitrale non si limita ad assicurare un sindacato esterno, terzo ed indipendente, sulle decisioni federali. Esso si pone anche come alternativo alla giurisdizione dello Stato, per consentire un giudizio più rapido, flessibile e specializzato. E proprio in tale ambito che il regime

⁸⁴ M. REEB, *The role of Court of arbitration for sport*, in *International Law and The Hague’s 750th Anniversary*, 1999, 238.

dell'arbitrato amministrato dalla Camera deve risultare conforme ai principi fondamentali della disciplina statale⁸⁵.

2.2 NATURA GIURIDICA DELL'ARBITRATO SPORTIVO: RITUALE O IRRITUALE?

L'intervento del Legislatore statale in materia di giustizia sportiva, con la l. n. 280 del 2003 rappresenta, per alcuni versi, un'occasione mancata, poiché in mancanza di una chiave interpretativa adeguata, gli istituti arbitrali rischiano di essere compresi tra il riservato alla giustizia sportiva ed il devoluto alla giurisdizione amministrativa: due ambiti in cui l'arbitrato non ha avuto molto spazio.

Invero, deve altresì considerarsi che le prime pronunce della giurisprudenza, poste dinanzi al problema di stabilire quand'è che possano dirsi esauriti i gradi della giustizia sportiva, hanno dato luogo ad un inatteso e stridente contrasto, avente ad oggetto sia il ruolo, sia la natura dei provvedimenti della Camera. Con sentenza n. 2987 del 2004 il TAR del Lazio 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 e ha ravvisato nelle pronunce di quest'ultima dei veri e propri lodi arbitrali. 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. Il TAR, nonostante il richiamo dell'art. 806 del c.p.c. contenuto nel regolamento, afferma la propria competenza anziché quella della Corte d'Appello, limitandola ai vizi ex art. 829 c.p.c. ovvero ai solo vizi di nullità.

⁸⁵ TAR Lazio, Roma, sez. III, 25 marzo 2004, ricorsi riuniti 8642/03, 9036/03, 13143/03: “(...) la Camera di Conciliazione pronuncia in modo alternativo alla giurisdizione statale solo per quelle controversie (...) al contempo rilevanti anche per l'ordinamento statale e nei limiti oggettivi, soggettivi e temporali di validità di tali clausole, mentre, per le altre vicende, indifferenti per tale ordinamento, la cognizione della Camera non ha alcuna rilevanza generale”.

Le precedenti conclusioni sono state capovolte dalla sentenza n. 5025 del 2004, con la quale 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 ha negato 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 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*". Ciò però rischia di moltiplicare tempi e costi del contenzioso, dato che il ricorso alla Camera non consentirebbe una soluzione alternativa delle controversie, ma rappresenterebbe un ulteriore adempimento preliminare all'esercizio dell'azione giurisprudenziale.

Un'improbabile mediazione è stata proposta del TAR Lazio con la pronuncia n. 2571 del 2005, la quale pur collocando la Camera nell'ambito della giustizia sportiva, nega il carattere amministrativo della relativa procedura, preferendo aderire alla tesi che ravvisa nella decisione della Camera un lodo irrituale. Ed in 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.

La sentenza del Consiglio di Stato stravolge 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. Tale assoggettamento del sistema sportivo ai principi e alla giurisdizione amministrativa sembra sospinta da diversi fattori.

Si cede così alla tentazione di concentrare dinanzi al TAR del Lazio la maggior parte del contenzioso sportivo, sia per favorire il consolidarsi di una giurisprudenza conforme che aiuti a creare maggiore certezza con riferimento ai complessi rapporti che si è cercato di

ricostruire, sia per svincolare i TAR o Tribunali locali dalle pressioni che spesso hanno favorito esiti giurisprudenziali imprevedibili. A ciò si aggiunge la poco condivisibile scelta di conferire al Giudice amministrativo un ampio ambito di giurisdizione esclusiva, che ha finito per riaccendere le posizioni giurisprudenziali che guardano alla doppia natura delle Federazioni. Si evince anche una crescente difficoltà dell'ordinamento statale che, di fronte all'esigenza di riconoscere e tutelare adeguatamente l'autonomia dell'ordinamento sportivo, sembra condizionato dagli enormi interessi economici e le gravi ripercussioni sull'ordine pubblico che accompagnano gli eventi agonistici.

Ciononostante, l'orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato non convince, perché l'ordinamento sportivo non può prescindere da un'effettiva tutela della propria autonomia, intesa come valore e principio dominante, posto a fondamento di tutto l'assetto della giustizia sportiva. Proprio a difesa di tale autonomia la Camera tende ad ignorare tali sentenze ed a ribadire il carattere arbitrale della procedura.⁸⁶

Pare comunque in contrasto con il principio fondamentale della necessaria giustiziabilità delle posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale la pretesa dell'ordinamento sportivo di impedire, esauriti i gradi della giustizia sportiva, il ricorso ai Giudici statali. Questi ultimi, invece, dovranno operare - in mancanza di una libera ed autonoma scelta per la giustizia arbitrale - nella pienezza della loro cognizione (e non come Giudici dell'impugnazione di un preteso atto negoziale, o, nel caso di lodi rituali, come Giudici dell'impugnazione ex art. 828 c.p.c.) proprio perché, come detto sopra, l'art. 7 del menzionato Regolamento, specifica la natura irrituale di tale procedura arbitrale⁸⁷.

2.3 OBBLIGATORIO O VOLONTARIO?

⁸⁶ A. MERONE, *Il diritto dello sport*, in op. cit., 40 ss.

⁸⁷ F. GOISIS, *Il lodo arbitrale (irritale) della Camera di Conciliazione ed arbitrato Coni e la giurisdizione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9, 2005, 965.

Un ulteriore problema riguarda il carattere volontario o invece obbligatorio del rimedio arbitrale. Mentre gli arbitrati obbligatori sono incostituzionali, perché precludono, contro la volontà dell'interessato, il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti; gli arbitrati "*da legge*" sono ammissibili, perché la legge o altra fonte normativa si limita a predisporre l'istituto arbitrale e a sottoporlo a una disciplina speciale. Le parti, però, rimangono libere di decidere se ricorrere o meno all'istituto arbitrale. La legittimità è ancora più forte nell'ambito dell'arbitrato amministrato sportivo. Infatti, ciascuna Federazione decide in sede di esercizio dell'autonomia statutaria se inserire o meno una clausola compromissoria nella propria carta fondamentale, con cui si opera un rinvio al sistema arbitrale predisposto dallo Statuto del CONI e dal relativo Regolamento di attuazione.

L'obbligo di ricorrere alla procedura arbitrale discende semplicemente da un atto di autonomia privata, inerente a un vincolo associativo liberamente assunto (con l'affiliazione alla Federazione). Pertanto, non pare che si possa postulare il carattere legale e necessario del sistema arbitrale operante presso il CONI, in modo da giungere a una dichiarazione di incostituzionalità o di illegittimità dello stesso. Né, come fatto dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 5025, si può ipotizzare una sua riqualificazione in termini di ultimo grado della giustizia sportiva o addirittura di procedimento amministrativo di riesame.

In presenza di un arbitrato "*da legge*" è senz'altro necessario verificarne la ragionevolezza e la funzionalità della disciplina derogatoria al diritto comune. Il problema riguarda principalmente la posizione istituzionale dell'organo di amministrazione degli arbitrati: nell'ambito dell'arbitrato amministrato sportivo le interferenze tra l'organo di amministrazione degli arbitrati e la singola procedura sono limitati. Ciò in conseguenza del fatto che le regole procedurali ed ordinamentali, fissate nello statuto del CONI e nel Regolamento della Camera, si impongono

alle parti in virtù del rinvio che esse operano a tali fonti. Tali regole costituiscono espressione del potere generale delle parti di disciplinare le modalità di svolgimento dell'arbitrato, non certo della sovranità del Legislatore statale⁸⁸.

Nello svolgimento del processo arbitrale, l'intervento della Camera è limitato a ipotesi eccezionali. Quanto alla formulazione del giudizio, il nuovo Regolamento della Camera chiarisce che *“il lodo è imputabile esclusivamente al collegio arbitrale o all'arbitrato unico”*; pertanto, *“in nessun caso il lodo può essere considerato atto della Camera o del CONI”*. Inoltre, quest'ultimo non è mai parte delle controversie: esso è infatti equidistante rispetto ai litiganti, posto che, a seguito del d.lgs. n. 242/1999, l'ente è diventato rappresentativo di tutte le componenti della comunità sportiva.

2.4 EFFETTI DELLA LEGGE N. 280 SULL'ARBITRATO SPORTIVO

La legge 280/2003 incide naturalmente sull'arbitrato amministrato, in quanto sembra collocarlo in una sorta di limbo, tra le controversie riservate alla giustizia sportiva e quelle devolute alla giurisdizione amministrativa. Così, la ripartizione di giurisdizione, operata dalla l. 280, tra la giustizia sportiva e quella statale si riflette anche sulla configurazione del rimedio arbitrale. Se, infatti, la controversia è irrilevante per l'ordinamento dello Stato, sicuramente non potrà poi demandarsi la dichiarazione di esecutività del lodo da parte dell'autorità giudiziaria, né agire di fronte ad essa per il suo annullamento. Diverso il discorso nel caso opposto: il giudizio arbitrale, allora, può assumere piena efficacia nell'ordinamento dello Stato: con maggior facilità ove si discuta di diritti patrimoniali di associati e affiliati; in termini più

⁸⁸ G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in op. cit., 1159 e 1160.

problematici, ove la controversia riguardi l'attività a valenza pubblicistica delle Federazioni⁸⁹.

Così, se le controversie riservate alla giustizia sportiva costituiscono il limite “*in basso*” della competenza arbitrale riconoscibile dallo Stato, possono esistere anche limiti “*in alto*”, che attengono alle materie concernenti diritti indisponibili, ed in quanto tali, non compromettibili in arbitrato per l'ordinamento generale.

2.5 LA NATURA GIURIDICA DELLE FEDERAZIONI E LA COMPROMETTIBILITÀ IN ARBITRI

Nella disciplina previgente, le Federazioni si configuravano come organi del Coni, così che per le controversie relative agli atti emanati in qualità di enti pubblici e pertanto amministrativi a tutti gli effetti, non era in alcun modo possibile il ricorso all'istituto arbitrale. In tali casi si fronteggiano il potere pubblico e l'interesse legittimo dei privati: cioè, situazioni giuridiche soggettive indisponibili e pertanto non compromettibili in arbitrato (come descritto dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5025). Oggi, si riconosce la compromettibilità in arbitrato delle controversie relative all'attività amministrativa di diritto privato, anche perché di naturale spettanza dell'autorità giudiziaria ordinaria. La l. n. 205/2000 ha esplicitamente affermato la possibilità di risolvere in arbitrato rituale di diritto le controversie su diritti soggettivi devolute alla giurisdizione amministrativa. A maggior ragione, il favor verso l'istituto arbitrale deve manifestarsi nel caso delle controversie sportive, per tre ragioni:

- la Federazione costituisce un soggetto formalmente e sostanzialmente privato, non pubblico; soltanto alcune attività individuate nello statuto del CONI assumono “*valenza pubblicistica*”, senza che però questa modifichi

⁸⁹ G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in op. ult. cit., 1162.

l'originario regime di diritto privato degli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse;

- le controversie in esame non riguardano i rapporti tra soggetti giuridici reciprocamente estranei, l'uno, la Federazione, titolare di una situazione di potere, e gli altri, le società sportive, destinatarie passive. La Federazione è, infatti, l'associazione privata di tali società: tra l'una e le altre si controverte semplicemente della corretta esecuzione del contratto associativo;
- né le disposizioni statuarie del CONI e delle Federazioni, né la salvaguardia delle clausole compromissorie operata dalla l. n. 280, sottraggono all'istituto arbitrale le controversie relative all'attività a valenza pubblicistica. Non si può escludere che anche in questo genere di controversie l'organo arbitrale disponga di *“un potere integrale di riesame del merito della controversia”*.

Deve essere tenuto presente, però, che a differenza di quanto avviene per le controversie riservate alla giustizia sportiva, una volta emanato il lodo, le parti possono rivolgersi alla magistratura dello Stato. In tal modo deve verificarsi la validità del lodo per l'ordinamento statale ed eventualmente pronunciarne la nullità per incompromettibilità della controversia. Appare, invece, difficile convenire con la tesi del Consiglio di Stato, secondo cui, in tale ipotesi, il giudizio verterebbe su un atto sostanzialmente amministrativo; in quanto tale direttamente sottoposto al sindacato del Giudice amministrativo. Perché, come chiarisce il nuovo Regolamento, in nessun caso il lodo è imputabile alla Camera o al CONI: manca, dunque, innanzi tutto, un soggetto pubblico cui riferirlo per poi poterne postulare il carattere amministrativo.

2.6 CONSIDERAZIONI FINALI

Il sistema affidato alle cure della Camera, in conclusione, mira a combinare soluzioni conciliative e arbitrali e a coniugare i vantaggi dell'arbitrato amministrato dell'ordinamento sportivo con i pregi propri di quello dell'ordinamento statale. L'istituzione della Camera ha poi contribuito a ridurre le azioni innanzi alla giustizia ordinaria ed amministrativa.

In definitiva, se il rimedio arbitrale si dimostra in grado di garantire una civile convivenza sportiva, sarebbe allora il sistematico intervento dei Giudici statali a risultare contrario ai principi costituzionali del pluralismo e del libero sviluppo dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati. L'estensione delle aree di competenza della giustizia dello Stato si può giustificare soltanto come *extrema ratio*: se, e nella misura in cui, le istituzioni dello sport non risultino in grado di predisporre adeguate forme di tutela⁹⁰.

⁹⁰ G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in op. ult. cit., 1162.

BIBLIOGRAFIA

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.

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

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

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

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

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

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., *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.

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

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

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.

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.
- MERONE, A., *La giustizia sportiva nell'aspetto giurisdizionale (il diritto dello sport)*, in *Juris works*, n. 6, 2006.
- 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.
- NAPOLITANO, G., *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10, 2004.
- PIACENTINI, P.M., *Sport*, in *Dizionario amministrativo*, a cura di G. Guarino, Milano, 1983.
- REEB, R., *The role of Court of arbitration for sport*, in *International Law and The Haguès 750th 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.
- SANINO, M., *Sport*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, Roma, 1994.
- VALORI, G., *Il diritto nello sport*, Torino, 2005.
- VIDIRI, G., *Il caso Catania: i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro.it.*, 1994.

SITI WEB CONSULTATI

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

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

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:

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

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, 9 luglio 2004, n. 5025

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

ORDINANZE:

Rg. Sic., 9 ottobre 1993, n. 536

Rg. Sic., 26 giugno 2003, n. 300

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, 7 aprile 2005, n. 2571

ORDINANZE:

SICILIA, sez. Catania, 5 giugno 2003, n. 958

LAZIO, sez. III, 22 agosto 2006, n. 4671

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.