

IL TAR LAZIO SEGNA LA FINE DEL VINCOLO DI GIUSTIZIA. LA FIGC SI ADEGUA

di Enrico Lubrano*

SOMMARIO: Introduzione - 1. La sindacabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi dal giudice amministrativo. - 2. L'illegittimità del vincolo di giustizia. - Conclusioni.

Introduzione

Con ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244, il TAR Lazio, Sezione Terza Ter, ha accolto il ricorso presentato dal Cosenza 1914 (r.g. n. 2273/2005) avverso i provvedimenti con i quali gli organi di giustizia sportiva (in ultimo grado la CAF, con provvedimento in data 7 marzo 2005) della Federazione Italiana Giuoco Calcio (d'ora in poi FIGC) avevano emanato nei confronti della Società sanzioni disciplinari costituite dall'irrogazione di tre punti di penalizzazione in classifica, di duemila euro di multa, nonché dall'interdizione di un anno a carico del legale rappresentante della stessa: tale (triplice) sanzione disciplinare era stata irrogata per violazione del "vincolo di giustizia" (art. 27 Statuto FIGC e art. 11 bis Codice Giustizia Sportiva FIGC) per avere in precedenza la Società presentato un ricorso innanzi al TAR Lazio (r.g. n. 11193/2004) per il riconoscimento del proprio titolo sportivo a partecipare al campionato di Serie C1.

Il giorno successivo all'emanazione di tale ordinanza, la FIGC ha "restituito" alla Società i tre punti di penalizzazione sottratti (punti poi risultati determinanti per la "salvezza" della Società nel campio-

* Avvocato amministrativista, Studio Legale Lubrano e Associati, Assistente alla Cattedra di Diritto dello Sport presso la L.U.I.S.S. "Guido Carli" in Roma.

nato in corso); successivamente lo stesso Presidente Federale della FIGC ha proposto ricorso innanzi alla CAF chiedendo la revocazione del provvedimento dalla stessa emanato il 7 marzo 2005 (irrogazione delle predette sanzioni disciplinari): in data 30 maggio 2005, la CAF, accogliendo tale ricorso (motivazioni non ancora depositate), ha definitivamente annullato il proprio precedente provvedimento con il quale la stessa aveva irrogato le predette sanzioni disciplinari al Cosenza per violazione del vincolo di giustizia;¹ conseguentemente la Sezione Terza Ter del TAR Lazio, con sentenza 16 giugno 2005, n. 5024, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

La vicenda in oggetto determina una “svolta” per tutto quanto attiene al corretto inquadramento dei rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale e alla giusta interpretazione (fatta propria dai giudici amministrativi con la ordinanza n. 2244/2005) della legge 17 ottobre 2003, n. 280; tale questione consacra, infatti, due principi fondamentali, oggetto della presente analisi:

- 1) la sindacabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi dal giudice amministrativo;
- 2) l’illegittimità del vincolo di giustizia.

¹ Il comportamento della CAF della FIGC (la c.d. “Cassazione del calcio”) risulta, in effetti, piuttosto “curioso” con riferimento alla questione de qua: la stessa CAF, che (in data 7 marzo 2005) aveva originariamente rigettato il ricorso presentato dal Cosenza avverso il provvedimento emanato dalla Commissione Disciplinare (che aveva inflitto le sanzioni disciplinari poi confermate dalla CAF), è successivamente tornata sul proprio provvedimento e, a soli due mesi di distanza (30 maggio 2005), ne ha riconosciuto l’illegittimità accogliendo il ricorso per revocazione presentato dal Presidente Federale; ciò ha determinato il fatto che successivamente il TAR non si è pronunciato con sentenza sul merito della vicenda, ma ha inevitabilmente dichiarato la cessazione della materia del contendere.

La vicenda, per chi la sappia “leggere”, si commenta da sé, e certo apre la strada ai “maligni” che (diversamente dal sottoscritto) ripongono qualche dubbio sull’effettiva “autonomia, indipendenza e terzietà” di tutti gli organi di giustizia sportiva “pomposamente sbandierata” dall’art. 27 dello Statuto della FIGC: è chiaro che, finché la nomina di tutti i componenti degli organi di giustizia sportiva rimarrà attribuita dalle “Carte federali” al Presidente Federale e al Consiglio Federale, con un potere del tutto arbitrario (non essendo prevista alcuna limitazione alla discrezionalità delle nomine, neanche con il riferimento all’obbligo di procedere quantomeno ad uno scrutinio per merito comparativo tra i richiedenti), qualche “malizioso benpensante” continuerà a pensare che, talvolta, le decisioni della giustizia sportiva non avvengano proprio in totale “autonomia, indipendenza e terzietà”.

1. La sindacabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi dal giudice amministrativo.

La legge n. 280/2003 prevede il “principio di autonomia dell’ordinamento sportivo”², «salvi i casi di rilevanza» di situazioni giuridico-soggettive anche per l’ordinamento statale (art. 1)³.

Ne deriva che, in base a tale norma - costituente una sorta di “codificazione” di tale “principio di rilevanza”, già ampiamente consolidato dalla giurisprudenza ordinaria⁴ ed amministrativa⁵ - i provvedimenti emanati dal CONI o dalle federazioni sportive nei confronti di soggetti ad essi affiliati o tesserati:

- a) non sono impugnabili innanzi al giudice statale amministrativo⁶ quando essi presentino una rilevanza soltanto interna all’ordinamento sportivo (ovvero laddove essi determinino la lesione di interessi esclusivamente sportivi);
- b) sono impugnabili innanzi al giudice statale amministrativo quando essi presentino una rilevanza anche esterna all’ordinamento sportivo (ovvero laddove essi determinino la lesione non solo di interessi esclusivamente sportivi, ma anche di interessi giuridicamente rilevanti, cioè la lesione di posizioni giuridico-soggettive riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi).

² «La Repubblica riconosce e favorisce l’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale» (art. 1, co. 1).

³ «I rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive, connesse con l’ordinamento sportivo» (art. 1, co.2).

⁴ Il “principio della rilevanza” - ovvero l’assunto in base al quale sono impugnabili innanzi al giudice statale i provvedimenti federali nel caso in cui essi assumano rilevanza esterna all’ordinamento sportivo, ovvero laddove essi assumano un rilievo lesivo di interessi non solo sportivi, ma anche giuridicamente rilevanti - è stato sancito per la prima volta dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con le c.d. “sentenze gemelle” nn. 3091/1986 e 3092/1986.

⁵ Anche la giurisprudenza amministrativa, sin dai primi casi di impugnazione di provvedimenti federali, ha ribadito il “principio di rilevanza”: tra le prime, si vedano TAR Lazio, Sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641; idem, 11 agosto 1986, n. 2746.

⁶ L’art. 3 della legge n. 280/2003 ha devoluto tutta la materia relativa all’impugnazione dei provvedimenti emanati dai vari ordinamenti sportivi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (primo comma) ed alla competenza funzionale del TAR Lazio (secondo comma).

Il problema che si è sempre posto (anche prima dell'emanazione della legge n. 280/2003) è stato costituito dalla difficoltà di individuare quali provvedimenti emanati dai vari ordinamenti sportivi (CONI o federazioni sportive) potessero avere una rilevanza esterna all'ordinamento sportivo e come potesse essere ravvisata tale rilevanza; la risposta fornita da giurisprudenza e dottrina è sempre stata nel senso di riconoscere una rilevanza giuridica degli interessi lesi laddove fosse ravvisabile una rilevanza anche economica di tali interessi: in sostanza, laddove un provvedimento federale, oltre a ledere interessi sportivi, potesse dirsi lesivo di interessi anche economicamente rilevanti, è sempre stata comunemente riconosciuta la rilevanza giuridica dello stesso e, per l'effetto, la impugnabilità anche innanzi al giudice statale; in pratica, in applicazione di un principio generale sancito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sin dagli anni settanta.⁷ Il concetto di "rilevanza giuridica" è stato fatto coincidere con il concetto di "rilevanza economica".

In applicazione di tale "principio di rilevanza" (giuridica ovvero economica) degli interessi potenzialmente lesi da provvedimenti federali, la giurisprudenza ha sempre riconosciuto:

- a) la generale insindacabilità, da parte del giudice amministrativo, dei provvedimenti federali di carattere tecnico (come, ad esempio, le decisioni assunte dall'arbitro di gara sul campo di giuoco);⁸
- b) la generale sindacabilità, da parte del giudice amministrativo, di tutti i provvedimenti federali di carattere disciplinare, ovvero, in particolare, di tutti i provvedimenti disciplinari:
 - b1) di carattere espulsivo dall'ordinamento federale (c.d. "revoca dell'affiliazione" per le Società o "radiazione" per i tesserati)⁹;

⁷ Il riferimento è alle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione Europea relative ai casi Walrave (sentenza 12 dicembre 1974, *Walrave/U.C.I.*, in Raccolta delle sentenze della Corte di Giustizia, 1974, 1405) e Donà (sentenza 14 luglio 1976, *Donà/Mantero*, in Raccolta delle sentenze della Corte di Giustizia, 1976, 1333).

⁸ Si veda in proposito la decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione 26 ottobre 1989, n. 4399; nello stesso senso anche TAR Lazio, Sez. III, 24 ottobre 1985, n. 1613; idem, 15 luglio 1985, n. 1099.

⁹ In tal senso si vedano, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo: Cons. Stato, Sez. VI, 7 luglio 1996, n. 654; idem, 30 settembre 1995, n. 1050; idem, 20 dicembre 1993, nn. 996 e 997; TAR Lazio, Sez. III, 16 luglio 1991, n. 986; idem, 25 maggio 1989, n. 1079; idem, 8 febbraio 1988, n. 1035; TAR Emilia Romagna, Sez. I, 4 maggio 1998, n. 178 ecc.

- b2) di carattere temporaneamente interdittivo (ad esempio, squalifica a tempo per un atleta o per un dirigente sportivo)¹⁰;
- b3) di carattere meramente pecuniario (ad esempio, multa irrogata nei confronti di una Società, un atleta o un dirigente)¹¹;
- c) la generale sindacabilità, da parte del giudice amministrativo, di tutte le questioni sportive di carattere c.d. "amministrativo", ovvero quelle relative all'affiliazione, al tesseramento, all'ammissione ai campionati, alla partecipazione ai campionati, al titolo sportivo, ecc.¹².

Il Decreto Legge 19 agosto 2003, n. 220 (poi convertito, con modificazioni nella legge n. 280/2003) - nella propria ottica di salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo (espressa in termini assolutamente eccessivi, tanto da essere "tacciato" sotto diversi profili di illegittimità costituzionale) - aveva previsto il principio di "rilevanza" sopra enunciato (poi "confermato" anche nella conversione in legge), ma, in (presunta) esecuzione di esso, aveva "riservato" esclusivamente all'ordinamento sportivo, sia tutta la sfera delle "questioni tecniche" (art. 2 lett. a), sia tutta la sfera delle "questioni disciplinari" (art. 2 lett. b), sia tutta la sfera delle "questioni c.d. amministrative" (art. 2 lett. c e d)¹³.

¹⁰Tra le tante si vedano: Cons. Stato, Sez. VI, ord. 12 gennaio 1996, n. 1; TAR Lazio, Sez. III, 16 aprile 1999, nn. 962 e 963; idem, 29 marzo 1999, n. 781; idem, 26 aprile 1986, n. 1641; nello stesso senso anche la giurisprudenza straniera relativa ai casi Krabbe e Reynolds, rispettivamente Tribunale di Monaco, VII Sezione Commerciale, 17 maggio 1995 e Corte Distrettuale degli USA, Distretto Meridionale dell'Ohio, 3 dicembre 1992.

¹¹ Tra le tante si veda Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108.

¹² Questo principio di generale sindacabilità di tale genere di questioni da parte del giudice amministrativo è da sempre pacifico in giurisprudenza (per l'oggettiva rilevanza economica e giuridica di tali provvedimenti): tra tutte le decisioni in tal senso, si veda, in particolare: Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050.

¹³ L'art. 2, co.1, del Decreto Legge n. 220/2003 disponeva testualmente quanto segue: «In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

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

Il secondo comma di tale norma (poi confermato nella conversione in legge) specifi-

In sede di conversione in legge di tale decreto, il legislatore - ravvisando l'indiscutibile "rilevanza" delle "questioni amministrative"¹⁴ - ha soppresso le lettere c) e d) dell'art. 2 del Decreto Legge, che riservavano all'ordinamento sportivo tutta la materia delle "questioni amministrative" (con ciò ritenendo, pertanto, impugnabili innanzi al giudice amministrativo tutti i provvedimenti rientranti in tale categoria)¹⁵.

Sempre in sede di conversione del decreto de quo, il legislatore ha, invece, "salvato" la lettera a) e la lettera b) dell'art. 2 dello stesso, con l'effetto che la legge n. 280/2003 ha mantenuto la riserva, in favore della giustizia sportiva, di tutta la materia tecnica¹⁶ e soprattutto

cava che «nelle materie di cui al comma 1, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e i regolamenti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano e delle Federazioni sportive di cui agli artt. 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo».

¹⁴ Tale rilevanza risulta indiscutibile non solo per il fatto che i provvedimenti di questo genere assumono quasi sempre, specialmente nel settore dello sport professionistico, un rilievo inevitabilmente anche economico per i destinatari di essi, ma anche per il fatto che il potere di affiliazione e di controllo dell'equilibrio finanziario delle Società in sede di ammissione ai campionati è stato attribuito alle federazioni sportive dallo Stato con legge 23 marzo 1981, n. 91, rispettivamente dagli articoli 10 e 12.

¹⁵ Lo stesso Consiglio di Stato, con la sentenza 9 luglio 2004, n. 5025, ha specificamente chiarito che la soppressione di tali lettere c) e d) da parte del legislatore costituisce una chiara espressione della volontà del legislatore di non riservare alla giustizia sportiva tali questioni e di attribuire la competenza in ordine alle stesse al TAR Lazio.

¹⁶ Deve evidenziarsi come, se è pur vero che generalmente la materia tecnica risulta costituita da provvedimenti privi di rilevanza esterna all'ordinamento sportivo (le decisioni dell'arbitro di gara), non si può dire in astratto che tale sfera di questioni sia a priori del tutto irrilevante: si pensi al caso in cui - in una partita valida come "spareggio-promozione" (finale play-off) o come "spareggio-salvezza" (finale di play-out) e nella quale sia prevista la regola del "golden-goal" (in pratica, chi segna, vince) - una squadra realizzi il goal-vittoria, ma l'arbitro non si avveda del fatto che il pallone è entrato di oltre un metro oltre la linea (fatto in ipotesi oggettivamente documentato da tutte le televisioni) e, sul capovolgimento di fronte, la squadra avversaria realizzi essa il "golden-goal"; è evidente che, in una ipotetica situazione di tale genere, l'errore tecnico compiuto dall'arbitro di gara (e il conseguente provvedimento di omologazione della gara con acquisizione del "fasullo" risultato del campo) determina una serie di conseguenze (partecipazione, per la stagione successiva, ad un campionato inferiore rispetto a quello che avrebbe effettivamente conquistato sul campo se il risultato non fosse stato falsato da un errore tecnico) che incidono gravemente sulla capacità economica della società-azienda, con l'effetto che il provvedimento-tecnico potrebbe assumere una indiscutibile rilevanza economica e quindi di una rilevanza lesiva degli interessi giuridicamente rilevanti (art. 41 Cost.: diritto di iniziativa economica) della stessa.

disciplinare: tale previsione normativa (riserva della materia disciplinare) è stata "incriminata" di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione (come evidenziato anche dalla Società Cosenza nel giudizio in questione), in quanto - escludendo in assoluto l'impugnabilità di tutti i provvedimenti disciplinari sportivi innanzi al giudice amministrativo (senza neanche considerare che almeno alcuni di essi avrebbero potuto dirsi "rilevanti" sotto il profilo giuridico ed economico, come già evidenziato dalla giurisprudenza precedente all'emanazione della legge n. 280/2003) - tale norma sembrava determinare una potenziale lesione del diritto alla tutela giurisdizionale e del principio di impugnabilità di tutti gli atti amministrativi.

Proprio in virtù di tale assoluta insindacabilità di tutti i provvedimenti disciplinari sportivi sancita dal dato letterale dell'art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003, nel giudizio relativo all'impugnazione delle sanzioni disciplinari irrogate dalla Federazione nei confronti della Società Cosenza (penalizzazione di tre punti, multa di 2.000 euro e interdizione del Presidente della Società per 12 mesi), la FIGC ha eccepito l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Società per avere esso ad oggetto l'impugnazione di un provvedimento disciplinare (come tale "riservato" alla giustizia sportiva e quindi non impugnabile innanzi al giudice amministrativo).

Da parte sua, la Società ha replicato che - per quanto sia vero il fatto che la legge n. 280/2003 attribuirebbe alla competenza della giustizia sportiva tutta la sfera delle c.d. "questioni disciplinari" (art. 2, lett. b) - in realtà, tale previsione (a meno di dubitare fortemente della legittimità costituzionale della stessa per violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost.) doveva essere necessariamente letta (secondo una corretta interpretazione logica, teleologica e sistematica) in combinato disposto con il principio fondamentale della legge n. 280/2003 (art. 1), che attribuisce alla giurisdizione del giudice amministrativo tutte le questioni sportive che assumano "rilevanza" anche per l'ordinamento statale, ovvero in ordine alle quali sia ravvisabile la lesione di interessi giuridicamente rilevanti (diritti soggettivi ed interessi legittimi).

Pertanto, secondo la tesi della Società, poiché tale "rilevanza giuridica" coincide in sostanza con il principio di "rilevanza economica", fatto proprio dalla Corte di Giustizia della UE sin dagli anni '70 (sentenze sopra richiamate) - e di conseguenza c'è lesione, anche indirettamente, di interessi giuridicamente rilevanti quando c'è lesione di in-

teressi economici – i provvedimenti impugnati avrebbero dovuto essere ritenuti come impugnabili innanzi al giudice amministrativo, in quanto gli stessi, oltre che la lesione di interessi sportivi (l'interesse alla corretta collocazione in classifica in base esclusivamente ai punti conquistati sul campo), determinavano una lesione di interessi giuridicamente rilevanti (il diritto alla tutela giurisdizionale, esercitato con la proposizione del ricorso n. 11193/2004 al TAR Lazio a tutela del proprio titolo sportivo e "sanzionato" con l'irrogazione delle predette misure disciplinari) e di interessi economicamente rilevanti (l'interesse alla restituzione dei tre punti costituiva un interesse economicamente rilevante, in quanto, senza tali tre punti, la Società sarebbe retrocessa al campionato inferiore, con gravi conseguenze patrimoniali derivanti dalla deminutio della propria capacità di produzione economica in caso di retrocessione).

Alla luce di tali principi, la Società ha evidenziato, inoltre, che, per quanto riguarda le questioni disciplinari sportive, la giurisprudenza amministrativa ha sempre ammesso la sindacabilità dei relativi provvedimenti da parte del giudice amministrativo sia quando gli stessi si siano concretizzati in sanzioni di carattere interdittivo (squalifica) o penalizzativo (penalizzazione in classifica), sia quando gli stessi si siano concretizzati in sanzioni pecuniarie (multe), e ciò non soltanto prima (¹⁷), ma anche dopo la stessa legge n. 280/2003 (TAR Lazio, Sez. III Ter, ordinanza n. 4332/2004, con la quale è stata sospesa l'esecuzione di una sanzione disciplinare a carico di un tesserato sportivo)¹⁸.

Secondo la tesi della Società, pertanto, nel caso in questione, trattandosi di provvedimenti irrogativi di sanzioni disciplinari interdittive (1 anno al legale rappresentante), penalizzative (3 punti in classifica) e pecuniarie (2.000 euro di multa), si trattava di provvedimenti giuridicamente ed economicamente rilevanti, sindacabili, come tali, dal giudice amministrativo.

¹⁷ Tra le tante si vedano: Cons. Stato, Sez. VI, ord. 12 gennaio 1996, n. 1; Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108; TAR Lazio, Sez. III, 16 aprile 1999, nn. 962 e 963; idem, 29 marzo 1999, n. 781; TAR Lazio, Sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641; nello stesso senso anche la giurisprudenza straniera relativa ai casi *Krabbe e Reynolds*, cit.

¹⁸ Con l'ordinanza n. 4332/2004, il TAR Lazio, Sezione Terza Ter, ha accolto il ricorso presentato dal sig. Cottu avverso una sanzione disciplinare di carattere pecuniario (20.000 euro circa) irrogatagli per il fatto di non avere lo stesso, in precedenza, versato la quota annua di partecipazione alle gare (circa 80 euro).

Accogliendo il ricorso della Società con l'ordinanza n. 2244/2005, il TAR Lazio, pur senza rimettere alla Corte Costituzionale la questione della legittimità costituzionale della riserva alla giustizia sportiva di tutte le questioni disciplinari (art. 2, lett. b citato), ha sostanzialmente superato il problema assumendo - con un'interpretazione logica, teleologica e sistematica di tale art. 2, lett. b, in combinato disposto con il principio generale di rilevanza - che, laddove provvedimenti disciplinari sportivi assumano una rilevanza anche esterna all'ordinamento sportivo, essi devono ritenersi necessariamente sindacabili dal giudice amministrativo: nella fattispecie, in particolare, il TAR ha evidenziato «l'oggettiva rilevanza delle sanzioni irrogate» e, considerato il danno grave ed irreparabile determinato da tali esse (specialmente dalla sanzione dei tre punti di penalizzazione in classifica) anche per «l'imminente definizione del campionato cui la ricorrente partecipa», ha disposto l'immediata sospensione dell'efficacia delle stesse.

Alla luce di tale decisione si evidenzia come, a questo punto - essendo stata riconosciuta "l'oggettiva rilevanza" di sanzioni di carattere pecuniario (per l'incidenza economica delle stesse) penalizzativi (per i riflessi economici determinati dalla diversa posizione di classifica di una società partecipante al Campionato di Serie D di calcio) ed interdittivi (per l'impossibilità per l'interessato di svolgere i propri compiti istituzionali di legale rappresentante della Società) - ne deriva che tutte le sanzioni disciplinari di carattere pecuniario, penalizzativo e interdittivo irrogate nei confronti di società che, pur non partecipando a campionati professionistici, svolgano comunque attività calcistica in maniera sostanzialmente imprenditoriale (ovvero un'attività a scopo sostanzialmente di lucro, in cui il profitto o le perdite di bilancio sono determinati dai risultati sportivi) devono essere riconosciute come provvedimenti amministrativi rilevanti anche per l'ordinamento statale, in quanto incidenti sulla sfera giuridico-economica del destinatario di essi; ciò comporta la conseguenza che, a maggior ragione, laddove sanzioni di tal genere vengano emanate nei confronti di Società di rango superiore (ovvero appartenenti ai campionati professionistici, che chiaramente "muovono" interessi economici ancora maggiori), esse non potranno più essere sottratte alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Ne deriva che, allo stato attuale, l'improbabile *actio finium regundorum* "azzardata" dal legislatore con l'art. 2 della legge n. 280/2003 - nel tentativo di definire a priori quali questioni siano irrilevanti

(teoricamente tutte le questioni tecniche e disciplinari, secondo il disposto di cui alle lettere a) e b) dello stesso) e quali questioni siano rilevanti (in sostanza tutte le questioni c.d. "amministrative", come confermato dall'avvenuta soppressione delle lettere c e d del vecchio testo previsto dal decreto legge n. 220/2003 al momento della conversione in legge dello stesso) - risulta del tutto irrilevante (oltre che erronea): infatti, sulla scorta della decisione contenuta nell'ordinanza n. 2244/2005 in questione, ormai tutti i provvedimenti disciplinari sportivi che possano riconoscersi come "rilevanti" (in quanto possano determinare una lesione di interessi non solo sportivi, ma anche giuridici o economici, dei destinatari) potranno essere sicuramente impugnati innanzi al TAR Lazio ai sensi dell'art. 1 della legge n. 280/2003 ed a prescindere dalla (illegittima e ormai svuotata) riserva contenuta nella lettera b dell'art. 2¹⁹.

2. *L'illegittimità del vincolo di giustizia.*

L'ordinanza n. 2244/2005, inoltre, assume un grande rilievo come decisione "storica" ed avente effetti di portata potenzialmente generale, in quanto - accogliendo il ricorso del Cosenza avverso i provvedimenti disciplinari con i quali la Società era stata sanzionata per avere, in violazione del c.d. "vincolo di giustizia", presentato ricorso al TAR Lazio a tutela del proprio titolo sportivo - ha sostanzialmente sancito l'illegittimità della stessa normativa federale costituente il c.d. "atto presupposto", ovvero dello stesso vincolo di giustizia.

La indiscutibile correttezza di tale decisione deriva dal fatto di

¹⁹ La posizione espressa dal TAR Lazio con l'ordinanza-Cosenza (secondo caso, dopo l'ordinanza-Cottu, di ammissibilità e accoglimento di ricorsi avverso provvedimenti disciplinari sportivi dopo l'entrata in vigore della legge n. 280/2003) conferma la fondatezza delle tesi espresse dalla dottrina sin dai primi commenti relativi alla legge n. 280/2003; in particolare, si veda P. MORO, A. DE SILVESTRI, E. CROCETTI BERNARDI, E. LUBRANO, *La Giustizia sportiva: analisi critica alla legge 17 ottobre 2003, n. 280*, Edizioni Esperta, Rimini, 2003: tali autori hanno, infatti, evidenziato (in particolare, Moro a 27, De Silvestri a 87 e Lubrano a 170) come la "pretesa" del legislatore di stabilire a priori quali questioni fossero rilevanti e quali invece irrilevanti, nonché la indicazione di tutte le questioni disciplinari come questioni irrilevanti, risultava del tutto vana e si sarebbe dovuta "scontrare" presto con le valutazioni dei giudici amministrativi in ordine alla rilevanza delle singole questioni e, in particolare, alla potenziale rilevanza delle questioni disciplinari.

costituire applicazione dei più elementari principi del diritto, come evidenziato dalla Società nell'ambito del proprio ricorso.

1. Il diritto di fare valere i propri interessi (diritti soggettivi o interessi legittimi che siano) innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato costituisce un diritto fondamentale garantito in generale dalla Costituzione (artt. 24, 103 e 113).
2. Con legge n. 280/2003 tale diritto è stato espressamente riconosciuto dallo Stato specificamente anche a tutti i soggetti che facciano parte dei vari ordinamenti sportivi attraverso il riconoscimento del diritto di impugnare i provvedimenti emanati dalle Federazioni sportive.
3. Il primo principio di diritto è costituito dalla c.d. "gerarchia delle fonti del diritto", in base al quale le norme regolamentari (quali, ad esempio, le norme federali che prevedano il c.d. "vincolo di giustizia" impuginate dalla Società come atto presupposto) sono subordinate alle norme di legge (quali la legge n. 280/2003) ed alle norme costituzionali (quali gli artt. 24, 103, 113 sopra richiamati).
4. Pertanto, le prime (regolamenti) non possono avere un contenuto contrastante con quanto disposto dalle seconde (norme di legge) o dalle terze (norme costituzionali); in caso contrario, esse sono illegittime (come anche riconosciuto dalla stessa Corte Federale della FIGC con la decisione del 4 maggio 2001²⁰): ne consegue che, qualora tali norme regolamentari vengano applicate mediante un provvedimento espresso, il soggetto leso può impugnare il provvedimento, e la norma regolamentare come atto presupposto, innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato, denunciandone l'illegittimità per violazione delle norme sovraordinate.
5. E' evidente - alla luce del quadro in questione (oggettivamente indiscutibile, a meno di non volere mettere in discussione anche le basi della certezza del diritto) - che, pertanto, il c.d. "vincolo di giustizia" (previsto dall'art. 27 dello Statuto FIGC e dall'art. 11

²⁰ Con tale decisione (relativa alla c.d. "questione passaportopoli"), la Corte Federale ha riconosciuto l'illegittimità della normativa federale (art. 40, VII comma, delle Norme Organizzative Interne della FIGC) che prevedeva dei limiti di utilizzazione di atleti extracomunitari, in quanto essa si poneva in contrasto con la sopravvenuta normativa statale di cui al D.Lgs. n. 286/1998 (c.d. Decreto Turco-Napolitano), in base al quale allo straniero (anche extracomunitario) dovevano essere riconosciuti gli stessi diritti spettanti al cittadino italiano.

- bis del Codice di Giustizia Sportiva FIGC), ovvero la normativa federale di rango regolamentare che preclude ai tesserati di fare valere i propri interessi nelle sedi giurisdizionali, risulti essere una norma illegittima per violazione della superiore normativa di legge e costituzionale.
6. Ne consegue che nessun provvedimento sanzionatorio (neanche 1 euro di sanzione pecuniaria o un semplice "ammonimento") può essere legittimamente emanato, in applicazione di tale vincolo di giustizia, nei confronti di soggetti che abbiano fatto valere il proprio diritto di adire gli organi di giustizia statale (ovvero il TAR Lazio, quale unico organo indicato dalla legge come competente in ordine all'impugnazione di provvedimenti emanati dalle Federazioni sportive o da loro organi), in quanto, in caso contrario, il provvedimento sanzionatorio risulta essere illegittimo (in conseguenza dell'illegittimità dell'atto presupposto) per violazione dei più basilari principi del diritto.
 7. Ne consegue che la proposizione di un'azione in sede giurisdizionale non costituisce neanche violazione del principio di lealtà sportiva (art. 1 del Codice di Giustizia Sportiva), non essendo stato eluso alcun obbligo (se non quello meramente morale) di rispettare una norma, il c.d. vincolo di giustizia, che non può avere alcuna validità dal punto di vista giuridico.
 8. In sostanza, ad oggi, il vincolo di giustizia non può legittimamente operare come limitazione all'esercizio della tutela giurisdizionale per le questioni c.d. "rilevanti"; esso può, al limite, operare soltanto nelle materie c.d. "irrilevanti": tale principio del resto era già stato sancito dalla pacifica giurisprudenza amministrativa successiva (tra tutte cfr. Cons. Stato n. 5025/2004) ed anche precedente alla legge n. 280/2003 (Cons. Stato, Sez. IV, 30 settembre 1995, n. 1050; Cons. Stato, Sez. II, 20 ottobre 1993, n. 612; C.Si. 9 ottobre 1993, n. 536; Cass. 17 novembre 1984, n. 5838; Cass. 1 marzo 1983, n. 1531; Cass. 19 febbraio 1983, n. 1290), che aveva già specificamente chiarito che «*il vincolo di giustizia di cui all'art. 27 dello Statuto FIGC, che impone a tutte le società sportive affiliate l'impegno di accettare la piena e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti generali e di tutte le decisioni particolari adottate dalla FIGC, dai suoi organi e soggetti delegati nelle materie attinenti all'attività sportiva, può liberamente operare soltanto nell'ambito strettamente tecnico-sportivo, come tale irrilevante per l'ordinamento dello Stato,*

ovvero nell'ambito in cui sia consentito dall'ordinamento dello Stato, e cioè in quello dei diritti disponibili; non può invece operare nell'ambito degli interessi legittimi, i quali, atteso il loro intrinseco collegamento con un interesse pubblico ed in virtù dei principi sanciti dall'art. 113 Cost., sono insuscettibili di formare oggetto di una rinunzia preventiva, generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale».

9. Il provvedimento impugnato dal Cosenza (sanzione disciplinare per l'avvenuta proposizione di ricorso al TAR Lazio a tutela del proprio titolo sportivo) è stato, pertanto, riconosciuto come illegittimo perché aveva applicato l'istituto del vincolo di giustizia ad una materia (la c.d. materia delle "questioni amministrative", in cui rientrano le questioni relative alla partecipazione ed al titolo sportivo) rispetto alla quale tale vincolo non può dirsi legittimamente operante: e ciò per una semplicissima ragione, ovvero per il fatto che tali questioni amministrative sono questioni per le quali la legge 17 ottobre 2003, n. 280, ha espressamente previsto che esse non rientrano nella sfera di questioni devolute alla giustizia sportiva, ma, per la loro indiscutibile rilevanza giuridica ed economica, esse rientrano tra le questioni per le quali è espressamente previsto che i soggetti dell'ordinamento sportivo possano presentare ricorso al giudice statale e, in particolare, al giudice amministrativo (TAR Lazio).
10. Allo stato attuale non è, tra l'altro, neanche possibile affermare che il vincolo di giustizia sarebbe fatto salvo dal momento che la stessa legge n. 280/2003 fa salve le "clausole compromissorie"²¹; una tale posizione risulta, infatti, equivocare (in una improbabile quanto grossolana "fusione") due concetti ben distinti, dato che le clausole compromissorie sono ben diverse dal "vincolo di giustizia", in quanto:
 - a) le prime (clausole compromissorie) sono clausole con le quali i tesserati sportivi si impegnano ad adire i collegi arbitrali istituiti presso le federazioni per le questioni c.d. "economiche", cioè per le questioni patrimoniali tra pariordinati (unica materia

²¹ L'art. 3, co. 1, della legge n. 280/2003, stabilisce, infatti, anche che «in ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente previsto dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano e delle federazioni sportive di cui all'articolo 2, co. 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91».

che, essendo attinente a diritti soggettivi, risulta "arbitrabile"), ovvero per la tutela esclusivamente dei propri diritti patrimoniali nei confronti di altri tesserati o affiliati;

- b) il secondo (vincolo di giustizia) è la norma con la quale gli ordinamenti sportivi illegittimamente precludono (salva autorizzazione) ai propri tesserati e affiliati la tutela delle proprie ragioni (interessi legittimi compresi) e l'impugnazione dei provvedimenti autoritativi federali innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato.

E', pertanto, evidente che la legge n. 280/2003, nella parte in cui fa salve le clausole compromissorie, non intendeva certo salvare anche l'istituto del vincolo di giustizia: tale conclusione è confermata non solo dalla semplice lettura della norma in questione (che parla testualmente solo di "clausole compromissorie" e non di "vincolo di giustizia"), ma anche dall'interpretazione logica e teleologica della stessa (sarebbe veramente un controsenso pensare che il legislatore statale abbia riconosciuto e dettagliatamente disciplinato il diritto, per i tesserati in ambito sportivo, di adire il giudice amministrativo e poi abbia, nell'ambito della stessa legge, riconosciuto espressamente la legittimità di un istituto, il vincolo di giustizia, che prevede il divieto di adire il giudice statale e gravi sanzioni per la violazione di tale divieto).

Conclusioni

La vicenda in oggetto - che ha sancito, da una parte, l'impugnabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi innanzi al giudice amministrativo quando essi possano riconoscersi come "rilevanti" e, dall'altra parte, la illegittimità del vincolo di giustizia e, conseguentemente, delle sanzioni disciplinari irrogate nei confronti di soggetti che abbiano presentato ricorso innanzi al TAR Lazio per l'impugnazione di provvedimenti federali rilevanti - assume una portata storica (è la prima volta che una sanzione disciplinare irrogata per violazione del vincolo di giustizia sia stata impugnata, con esito positivo, innanzi al giudice amministrativo) e soprattutto generale: a questo punto, da oggi in poi, è facilmente immaginabile che ogni sanzione disciplinare irrogata per violazione del vincolo di giustizia venga impugnata e che il relativo ricorso, facendo riferimento al precedente in oggetto, venga accolto.

Ne deriva, pertanto, che ormai tutte le normative federali che prevedono il c.d. "vincolo di giustizia" risultano "svuotate" di ogni effettività, in quanto esse sono a forte rischio, nel momento in cui vengano applicate da una federazione (con irrogazione di sanzioni disciplinari nei confronti di soggetti che abbiano proposto ricorso al TAR Lazio senza richiedere l'autorizzazione), di essere impugnate come atto presupposto del provvedimento disciplinare e di essere annullate (per violazione dei principi sanciti dalla legge n. 280/2003) dal giudice amministrativo.

In questa situazione, tali norme federali perdono anche ogni efficacia di "deterrente": nel momento in cui i tesserati si rendano conto che tali norme ormai non sono più applicabili - in quanto, laddove vengano applicate con irrogazione di sanzioni disciplinari per la loro violazione, la sanzione disciplinare può essere impugnata e, con tutta probabilità (visto il precedente in oggetto) annullata - risulta, infatti, del tutto inefficace, anche solo come deterrente, "sbandierarne" l'esistenza.

Ne consegue che, allo stato attuale, potrebbe essere opportuno da parte delle varie federazioni sportive (eventualmente su indicazione del CONI, per il suo ruolo di "confederazione delle federazioni" riconosciutogli dal D.Lgs. n. 15/2004) procedere ad un'opera di revisione dei vari Statuti federali, nel senso di sopprimere le previsioni degli stessi che sanciscano il "vincolo di giustizia" o, almeno, nel senso di limitare la vigenza dello stesso esclusivamente alla materia "irrilevante" (ovvero prevedendolo come preclusione per i tesserati a presentare ricorso innanzi al TAR Lazio per l'annullamento di provvedimenti federali che non abbiano una "rilevanza" giuridica nei confronti dei propri destinatari, non potendosi certo precludere o limitare l'impugnazione di provvedimenti federali "rilevanti").

Una tale revisione dovrebbe, inoltre, considerare non solo che sarebbe opportuno riproporre il vincolo di giustizia soltanto con riferimento alla materia irrilevante, ma anche che - non potendosi dire a priori quale materia sia rilevante e quale no (come dimostrato dal fatto che, anche nell'ambito della materia disciplinare, riconosciuta a monte come irrilevante dal legislatore, deve ravvisarsi la possibilità che alcuni provvedimenti di tale genere assume sicuramente una rilevanza giuridica ed economica) - l'oggetto dell'istituto del vincolo di giustizia dovrebbe essere costituito esclusivamente dalla preclusione di proporre ricorso innanzi al TAR Lazio per l'impugnazione di provvedimenti

non rilevanti sotto il profilo giuridico, evitando di fare riferimento alla "actio finium regundorum" posta dal legislatore con le lettere a e b dell'art. 2 della legge n. 280/2003: in tal caso, infatti, la previsione di un vincolo di giustizia che precluda in toto la proponibilità di ricorsi innanzi al TAR Lazio per l'impugnazione di provvedimenti tecnici o disciplinari potrebbe essere ritenuta illegittima in base al fatto (concretamente ravvisato nel caso de quo) che anche provvedimenti tecnici o (soprattutto) disciplinari possono assumere una propria rilevanza giuridica ed essere quindi impugnabili innanzi al TAR Lazio in base al principio generale di cui all'art. 1 della legge n. 280/2003 ed in deroga a quanto specificato dall'art. 2 della stessa.²²

Una tale opera di revisione generale delle normative federali costituirebbe, quindi, l'unica soluzione giuridicamente corretta per eliminare dalle varie "carte federali" una normativa obsoleta, anacronistica ed ormai accertata come illegittima e quindi inapplicabile (se non con l'emanazione di provvedimenti poi a grave rischio di annullamento, qualora impugnati innanzi al giudice amministrativo).

In caso contrario, laddove il sistema sportivo non ponesse in essere tale opera di eliminazione del vincolo di giustizia dai vari statuti federali, tale vincolo rimarrebbe un vero e proprio "monstrum" giuridico a tutela del mondo degli ordinamenti sportivi, una sorta di cartello "cave canem", al quale farebbe però riscontro un guardiano-cerbera capace esclusivamente di "abbaiare", ma del tutto incapace di "mor-

²² Sotto tale profilo, si osserva che, comunque, sarebbe del tutto privo di senso un "vincolo di giustizia" riferito anche soltanto alla materia delle questioni irrilevanti (preclusione ad adire il TAR Lazio per l'impugnazione di provvedimenti riconoscibili come non rilevanti): è, infatti, ovvio che - poichè l'unico soggetto a stabilire se una certa questione sia rilevante o meno (con conseguente declaratoria di ammissibilità o meno del ricorso proposto) è solo il giudice amministrativo - non avrebbe alcun senso una preclusione ad adire lo stesso su questioni in ordine alle quali poi il giudice potrà valutare se ammettere o meno il proprio sindacato giurisdizionale; diversamente operando, ovvero ponendo in essere un vincolo per le questioni irrilevanti, le federazioni correrebbero il rischio di vedersi impugnare dall'interessato non solo il provvedimento lesivo, ma anche il diniego di autorizzazione ad adire il TAR Lazio motivato sulla presunta irrilevanza della questione, e di vedersi annullare tale diniego dal TAR in sede di valutazione di ammissibilità del ricorso. In sostanza, dunque, se una questione sia rilevante o meno spetterà dirlo soltanto al giudice adito nell'analisi della singola fattispecie, mentre del tutto vana potrebbe risultare la decisione in proposito assunta dalla federazione (in quanto a rischio di essere poi "smentita" ed annullata dal giudice).

dere" e di "azzannare" gli sportivi e le Società che (proponendo ricorso al TAR Lazio) abbiano violato (uscendone) i confini dell' "antro federale", in quanto ormai privato di tutta la propria dentatura (e della propria efficacia repressiva) dal grave colpo inferto dal TAR Lazio con l'ordinanza n. 2244/2005.