

Luiss
Libera università internazionale degli studi sociali
Guido Carli

Facoltà di giurisprudenza

Cattedra di diritto amministrativo (corso progredito)

**LA c.d. "PREGIUDIZIALE SPORTIVA"
E LA COMPETENZA DEL T.A.R. LAZIO
IN MATERIA SPORTIVA
AI SENSI DELLA LEGGE 17 OTTOBRE 2003, N. 280**

RELATORE

Prof. Salvatore Alberto Romano

CANDIDATO
Angela Ciuffreda

CORRELATORE

Prof. Filippo Lubrano

ANNO ACCADEMICO 2007/2008

Indice

Premessa.....	pag. 4
---------------	--------

PARTE I: LA LEGGE 17 OTTOBRE 2003, N. 280

Capitolo primo

L'ordinamento settoriale dello Sport

§ 1.	La giuridicità del fenomeno sportivo.....	pag. 12
§ 2.	L'ordinamento giuridico sportivo.....	» 15
§ 2.1.	La teoria normativista.....	» 16
§ 2.2.	La teoria istituzionalista.....	» 17
§ 3.	L'ordinamento settoriale dello Sport.....	» 19
§ 3.1.	La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici.....	» 19
§ 3.2.	La nascita dell'ordinamento settoriale dello Sport: l'agonismo quale finalità dell'attività sportiva.....	» 22
§ 4.	L'ordinamento sportivo mondiale.....	» 25
§ 5.	L'ordinamento sportivo nazionale.....	» 27
§ 5.1.	Il C.O.N.I.....	» 27
§ 5.2.	Le Federazioni sportive nazionali.....	» 32
§ 6.	I rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo e la legge n. 280/2003. Rinvio.....	» 36

Capitolo secondo

I rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo

§ 1.	I principi storici alla base dei rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo.....	pag. 38
§ 2.	I principi di autonomia dell'ordinamento sportivo e di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica (articolo 1, legge n. 280/2003).....	» 42
§ 2.1.	L'autonomia dell'ordinamento sportivo (articolo 2, legge n. 280/2003).....	» 45
§ 3.	I rapporti, le interferenze ed i conflitti tra i due ordinamenti.....	» 50
§ 3.1.	Il livello normativo.....	» 50
§ 3.2.	Il livello giurisdizionale.....	» 54
§ 4.	Le norme sulla giustizia sportiva e sulla giurisdizione statale in materia sportiva (articolo 2, comma II, e articolo 3, legge n. 280/2003).....	» 55
§ 5.	Valutazioni globali sulla legge n. 280/2003.....	» 58
§ 6.	La giurisdizione amministrativa in materia sportiva. Rinvio.....	» 60

PARTE II: LA c.d. "PREGIUDIZIALE SPORTIVA"

Capitolo terzo

La giurisdizione amministrativa in materia sportiva

§ 1.	Il riparto "esterno" ed "interno" di giurisdizione.....	pag. 62
§ 2.	La giurisdizione statale in materia sportiva.....	» 66
§ 3.	La giurisdizione amministrativa in materia sportiva <i>ante legem</i> . Illustrazione delle ragioni.....	» 70
§ 4.	L'oggetto del ricorso giurisdizionale amministrativo: il problema della natura del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive nazionali.....	» 74
§ 5.	La giurisdizione esclusiva sulle questioni c.d. "amministrative" prevista dalla legge n. 280/2003.....	» 79
§ 6.	Le preclusioni al giudizio amministrativo sportivo. Rinvio.....	» 81

Capitolo quarto

Le preclusioni al sindacato giurisdizionale amministrativo: in particolare, la c.d. "pregiudiziale sportiva"

§ 1.	Il c.d. "vincolo di giustizia sportiva".....	pag. 83
§ 2.	Le clausole compromissorie.....	» 89
§ 3.	La legittimità della c.d. "pregiudiziale sportiva".....	» 93
§ 4.	La c.d. "pregiudiziale sportiva": creazione del legislatore statale o elaborazione giurisprudenziale?.....	» 95
§ 5.	Il sistema e i gradi della giustizia sportiva.....	» 97
§ 5.1.	La giustizia federale.....	» 98
§ 5.2.	La Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I.....	» 103
§ 6.	I rapporti tra la c.d. "pregiudiziale sportiva" ed il ricorso giurisdizionale in materia sportiva. Rinvio.....	» 108

Capitolo quinto

Il ricorso giurisdizionale amministrativo (in virtù dell'espletamento della c.d. "pregiudiziale sportiva")

§ 1.	L'oggetto del ricorso al T.A.R. Lazio.....	pag. 109
§ 1.1.	L'interpretazione della giurisprudenza: la decisione camerale quale provvedimento amministrativo.....	» 115
§ 1.2.	L'interpretazione della dottrina: la decisione camerale quale lodo arbitrale irrituale.....	» 122
§ 2.	La c.d. "pregiudiziale sportiva" quale condizione di procedibilità del ricorso per il contenzioso disciplinare e non per il contenzioso tra pari-ordinati.....	» 123
§ 3.	L'improcedibilità o l'inammissibilità del ricorso nel caso di mancato o incompleto esperimento dei gradi della giustizia sportiva.....	» 131

§ 4.	Il principio del c.d. "vincolo dei motivi"	» 138
§ 5.	Un'ipotesi di ricostruzione delle interpretazioni giurisprudenziali in tema di c.d. "pregiudiziale sportiva": la Camera quale Autorità Amministrativa Indipendente per lo Sport.....	» 147
§ 6.	Valutazioni finali in tema di rapporti tra la c.d. "pregiudiziale sportiva" ed il ricorso giurisdizionale amministrativo.....	» 158
§ 6.1.	La soppressione della Camera e l'istituzione dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva e del Tribunale Arbitrale Nazionale per lo Sport: una nuova preclusione al sindacato giurisdizionale amministrativo?.....	» 161

PARTE III: LA COMPETENZA DEL T.A.R. LAZIO IN MATERIA SPORTIVA

Capitolo sesto

La competenza funzionale in materia sportiva

§ 1.	Le ragioni della previsione della competenza del T.A.R. Lazio.....	pag. 165
§ 2.	Un nuovo caso di competenza funzionale.....	» 168
§ 3.	L'ipotesi dell'instaurazione del contraddittorio presso un T.A.R. incompetente: il caso "abbonati Catania" del 2007.....	» 172
§ 4.	La competenza funzionale in materia sportiva: quale tutela per le parti?.....	» 178
§ 5.	La competenza e la tutela cautelare: l'ipotesi dell'emanazione del provvedimento cautelare da parte di un T.A.R. incompetente.....	» 188
§ 6.	Considerazioni finali in tema di competenza.....	» 193

Conclusioni	pag. 195
--------------------------	----------

Appendice normativa

♦ Documento n. 1: Legge 17 ottobre 2003, n. 280.....	pag. 207
--	----------

Bibliografia	pag. 210
---------------------------	----------

Premessa

Sin dai primordi, gli uomini hanno sviluppato delle attività da svolgere in forma associata, prima a scopo eminentemente ricreativo, ludico o celebrativo, poi a fine anche agonistico. È nata così la pratica sportiva.

Lo sviluppo dello Sport non ha costituito un fenomeno giuridicamente rilevante, fino a quando Esso, in Italia e nel mondo, non ha dimostrato di possedere delle potenzialità elevate di guadagno e di circolazione della moneta. Infatti, alcune attività sportive, soprattutto di squadra - come il calcio, il basket, il rugby, etc. - si sono radicate in modo così forte in determinati contesti sociali, da rappresentare molto più che manifestazioni di spettacolo, di divertimento o di mero tifo.

Con il passare del tempo, ad opera non tanto degli sportivi, quanto piuttosto dei tifosi, tali Sport sono stati trasformati in una vera e propria fede, da assecondare, seguire, coltivare ed incrementare.

In tale situazione, le società sportive hanno compreso che i campionati, i tornei, le sfide, potevano costituire terreno fertile di guadagno ed hanno così adottato una serie di misure per trasformare il mondo dello Sport in un settore del *business*.

Preso atto di tale mutamento, lo Stato italiano non ha potuto più “tenersi sugli spalti” ed è dovuto “scendere in campo”, per regolare la pratica

sportiva e tutto ciò che attorno ad essa ruota ed è quantificabile in termini economici. A tal fine, è stato necessario riconoscere carattere di giuridicità al fenomeno sportivo e natura ordinamentale e settoriale allo Sport.

Per quanto caratterizzati da tensioni, i rapporti tra ordinamento preminente statale ed ordinamento particolare sportivo non sono mai sfociati in conflitti sino al 2003. Nell'estate del 2003, tali conflitti si sono dimostrati talmente acuti, da spingere il Governo a varare un decreto-legge, presto convertito, per cercare di dirimere, in modo particolare, quelli tra giustizia sportiva e giustizia statale.

Il presente lavoro di tesi parte, appunto, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280 ⁽¹⁾, per valutare se essa costituisca o meno la sede di convoglio di oltre un ventennio di elaborazioni giurisprudenziali in merito ai rapporti tra Stato e Sport; o se, viceversa, tale legge abbia recepito in modo solo parziale la giurisprudenza precedente e contenga nuove previsioni per mediare i conflitti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo.

Deve rilevarsi come, nella maggior parte dei casi in cui un settore del diritto viene disciplinato in via preminentemente giurisprudenziale - come nel caso della disciplina statale dell'ordinamento giuridico dello Sport - un intervento normativo primario funge per lo più da recepimento degli

⁽¹⁾ Il decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, recante *“Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”*, il cosiddetto decreto *“salva-calcio”*, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 20 agosto 2003, n. 192; la legge 17 ottobre 2003, n. 280, recante *“Conversione in legge, con modificazioni, del D. L. 19 agosto 2003, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”*, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 18 ottobre 2003, n. 243. Il testo del decreto-legge coordinato con le modifiche apportate in sede di conversione è riportato in calce al presente lavoro di tesi, nell'unico documento costituente l'appendice normativa.

indirizzi giurisprudenziali. Questo può dirsi accaduto nella stesura della legge commentata, anche se essa non ha chiarito in modo inequivocabile l'intreccio dei rapporti tra Stato e Sport e contiene anche delle norme innovative rispetto al passato.

Le innovazioni attengono alla disciplina del giudizio statale amministrativo a seguito di quello domestico sportivo. La nuova norma degna di maggiore considerazione è quella che concerne la previsione della c.d. "pregiudiziale sportiva", cioè di un meccanismo preclusivo al sindacato del giudice amministrativo in materia, che consiste nel previo esperimento dei gradi della giustizia sportiva.

Così, dopo aver individuato per quali tipologie di controversie sportive legislatore e giurisprudenza hanno attribuito la giurisdizione ai tribunali amministrativi, è stato compiuto uno studio sulla c.d. "pregiudiziale sportiva". Si è partiti dal dato normativo, statale e sportivo, ed esso, in quanto privo di sistematicità, è stato letto alla luce della giurisprudenza amministrativa.

Alle elaborazioni giurisprudenziali in tema è stato attribuito notevole rilievo. Infatti, si è giunti a dimostrare quale singolare interpretazione, mediante un uso consapevole delle tecniche interpretative e dei fondamentali principi del diritto amministrativo, i magistrati hanno fornito sulla ricostruzione dei meccanismi di funzionamento del sistema di tutela sportivo e dei rapporti di esso con la giustizia statale, nell'ottica del rispetto della pregiudizialità sportiva.

Inoltre, sulla base delle relazioni dagli stessi magistrati tracciate tra ricorso sportivo e ricorso giurisdizionale amministrativo in materia sportiva, si è, altresì, ipotizzata una propensione della giurisprudenza amministrativa a delimitare l'autonomia dell'ordinamento sportivo non solo considerandolo quale ordinamento settoriale, ma configurando al suo interno una sorta di Autorità Indipendente di settore, preposta alla supervisione del regolare funzionamento dell'intero sistema: la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I..

Invero, per quanto concerne la tutela avverso le decisioni emanate dalle Autorità Amministrative Indipendenti, le leggi istitutive prevedono la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e la competenza funzionale del tribunale amministrativo del luogo in cui le stesse hanno la propria sede. Nulla di diverso la legge n. 280/2003 ha previsto per il contenzioso, esauriti i gradi della giustizia sportiva, in merito alle questioni sportive c.d. "amministrative".

Poiché il tema della giurisdizione è stato esaminato preliminarmente rispetto a quello della c.d. "pregiudiziale sportiva" - in quanto necessario a risolvere delle problematiche in merito ad essa - da ultimo ci si è soffermati sull'analisi della norma che istituisce la competenza del T.A.R. Lazio per l'impugnazione degli atti del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive nazionali.

Tale previsione, venuta alla ribalta nell'ultimo anno per il verificarsi di un caso di c.d. "*forum shopping*", costituisce l'anello di chiusura sia della disamina dei rapporti tra giustizia sportiva e giustizia amministrativa in materia sportiva, sia delle regole da rispettare nel proporre ricorso

giurisdizionale amministrativo rispettando il percorso di tutela basato sulla c.d. “pregiudiziale sportiva”.

Seguendo tale *iter* espositivo, il lavoro è stato diviso in tre parti.

Nella prima parte è stata effettuata una generale analisi della legge n. 280/2003, partendo dalla configurazione dello Sport quale ordinamento giuridico settoriale. È stata proposta una panoramica dell’organizzazione, del funzionamento e dei rapporti dello Sport con l’ordinamento statale, giungendo a delle valutazioni finali d’insieme.

Nella seconda parte, invece, dopo aver illustrato il macro-tema della giurisdizione amministrativa in materia sportiva, ci si è addentrati nel cuore dell’analisi, ripercorrendo la ricostruzione giurisprudenziale sui meccanismi di funzionamento per gradi della giustizia sportiva e sulle ripercussioni di tale interpretazione sulla tutela, costituzionalmente garantita, dallo Stato ai soggetti dell’ordinamento sportivo. Da ultimo, è stato eseguito uno studio del ricorso giurisdizionale amministrativo in materia sportiva, soffermandosi sulle cause di improcedibilità, di inammissibilità e di delimitazione dell’oggetto della domanda giurisdizionale per via dell’obbligo di rispetto della norma sulla c.d. “pregiudiziale sportiva”.

Infine, nella terza parte l’attenzione è stata incentrata sul tema della competenza, in considerazione della circostanza che l’indicazione del giudice da adire costituisce, altresì, uno degli elementi costitutivi della domanda giurisdizionale.

Dall'approfondimento della giurisprudenza sui rapporti tra ricorso sportivo e ricorso giurisdizionale amministrativo è stata avanzata l'ipotesi della considerazione, da parte dei magistrati amministrativi, della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport quale Autorità Amministrativa Indipendente; ipotesi che potrebbe dirsi confermata dalla previsione legislativa della competenza funzionale del T.A.R. Lazio per le controversie devolute al sindacato amministrativo esclusivo in materia sportiva.

Poiché é di qualche mese fa la modifica dello statuto del C.O.N.I. afferente lo svolgimento dell'ultimo grado del giudizio domestico sportivo, in attesa che essa entri in vigore, continuano a valere le indagini, le considerazioni e le conclusioni *ivi* esposte in tema di c.d. "pregiudiziale sportiva".

Dal momento in cui tale riforma diventerà operativa, l'analisi effettuata costituirà il sostrato su cui la giurisprudenza amministrativa implementerà le nuove ricostruzioni: sarà, quindi, utile ad inquadrare e a capire un'eventuale assunzione di diversa posizione ermeneutica da parte dei giudici - nella certezza che altre pronunce di T.A.R. e Consiglio di Stato non mancheranno, poiché l'intervento normativo dell'ordinamento sportivo è stato compiuto con il preciso intento di precludere in via assoluta il sindacato giurisdizionale amministrativo in materia sportiva.

A meno che, qualsiasi intervento giurisprudenziale sarà preceduto da una declaratoria d'illegittimità costituzionale ovvero da una novella della legge n. 280/2003, al fine di riconfigurare i rapporti, ancora controversi, tra

giustizia sportiva e giurisdizione statale, soprattutto amministrativa, in materia sportiva.

PARTE I

LA LEGGE 17 OTTOBRE 2003, N. 280

Capitolo primo

L'ORDINAMENTO SETTORIALE DELLO SPORT

SOMMARIO: § 1. La giuridicità del fenomeno sportivo - § 2. L'ordinamento giuridico sportivo - § 2.1. La teoria normativista - § 2.2. La teoria istituzionalista - § 3. L'ordinamento settoriale dello Sport - § 3.1. La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici - § 3.2. La nascita dell'ordinamento settoriale dello Sport: l'agonismo quale finalità dell'attività sportiva - § 4. L'ordinamento sportivo mondiale - § 5. L'ordinamento sportivo nazionale - § 5.1. Il C.O.N.I. - § 5.2. Le Federazioni sportive nazionali - § 6. I rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo e la legge n. 280/2003. Rinvio

§ 1. La giuridicità del fenomeno sportivo

Sin da tempi antichi, l'attività sportiva ha costituito una delle forme dell'attività umana. In tutte le manifestazioni della civiltà, anche primitiva, è possibile rintracciare la presenza della pratica sportiva.

Solo nell'antica Grecia, però, essa ha iniziato a svilupparsi in forma organizzata. Lo Sport era considerato forma sia di svago sia di arte e si è ritenuto opportuno inserirlo nei programmi educativi. La cultura ellenistica ha anche dato forte impulso all'esaltazione dello spirito agonistico. La

peculiare funzione attribuita allo Sport è emersa dall'invenzione delle Olimpiadi ⁽²⁾.

Al tempo dei Romani si è persa la funzione sociale dello Sport. Esso era riguardato in un'ottica perlopiù speculativa, infatti era oggetto di spettacoli di violenza negli stadi.

Unicamente nel Rinascimento, dopo i secoli bui del Medio-Evo, la pratica sportiva ha acquisito maggiore rilevanza.

Lo Sport come abituale attività agonistica dell'uomo si è affermato, però, solo nel XIX secolo, dapprima nei due Stati più civilizzati d'Europa - Inghilterra e Francia - e successivamente anche in Italia.

Fino al periodo post-bellico, tuttavia, lo Stato italiano non ha potuto occuparsi del fenomeno sportivo, chiaramente assorbito dal risanamento delle ferite prodotte dai conflitti mondiali. Lo stesso legislatore costituzionale, pur celebrando l'importanza dei momenti associativi tra individui, non ha inserito nella Carta fondamentale una norma *ad hoc* sulle manifestazioni sportive.

A partire dagli anni '60, però, il legislatore si è progressivamente interessato alla regolamentazione delle discipline sportive: inizialmente, poiché le considerava attività a carattere economico; successivamente, poiché

⁽²⁾ Per un'esauritiva analisi storica sui giochi olimpici, si rinvia a: MATTEUCCI A., *Gli sport olimpici nell'antichità*, Edizione Circolo Canottieri Aniene, Roma, 2003; PESCANTE M., MEI P., *Le antiche Olimpiadi*, Rizzoli, Bologna, 2003.

ha iniziato ad analizzare ed ad apprezzare il fenomeno sportivo sotto le sue varie angolazioni e sfumature, realizzando, così, un'interferenza normativa sempre maggiore.

A tutt'oggi la produzione legislativa dello Stato in materia è cospicua. L'ultimo importante intervento del legislatore statale si è avuto con la legge 17 ottobre 2003, n. 280, recante *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”*.

Si può affermare che tale legge ha definitivamente riconosciuto la giuridicità del fenomeno sportivo globalmente inteso.

Nel momento in cui lo Stato disciplina una determinata manifestazione dell'attività umana, essa acquista *ipso iure* il carattere della giuridicità. Le norme statali, imperative e vincolanti, devono essere osservate dai soggetti destinatari delle stesse; nel caso di mancata applicazione, l'ordinamento statale, in virtù del proprio potere sovrano, è legittimato ad infliggere delle sanzioni.

Si tratta di principi-cardine della teoria generale del diritto, la cui riconduzione al fenomeno sportivo non è stata, almeno fino al 2003, agevole. Per legittimare l'ingerenza dello Stato in materia sportiva, e quindi l'attribuzione del carattere della giuridicità al fenomeno sportivo, è stato necessario che dottrina e giurisprudenza riconoscessero quello sportivo quale ordinamento giuridico di natura settoriale, cioè sottoposto all'ordinamento

statale ma al tempo stesso autonomo. Si è trattato di un processo lento, partito dall'attribuzione allo Sport della natura di ordinamento giuridico ⁽³⁾.

§ 2. L'ordinamento giuridico sportivo

Le due maggiori teorie che si sono occupate di definire l'ordinamento giuridico sono rispettivamente quella elaborata da Hans Kelsen ⁽⁴⁾ - teoria normativista - e quella elaborata da Santi Romano ⁽⁵⁾ - teoria istituzionalista.

⁽³⁾ In dottrina sono presenti numerose opere sulla nozione di ordinamento giuridico. Senza pretesa di completezza, ma a fini meramente esemplificativi, si segnalano: BOBBIO N., *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Giappichelli, Torino, 1960; CARNELUTTI F., *Appunti sull'ordinamento giuridico*, Riv. dir. proc., 1964, p. 361 ss.; CATANIA A., *Argomenti per una teoria dell'ordinamento giuridico*, Jovene, Napoli, 1976.

⁽⁴⁾ KELSEN H., *La dottrina pura del diritto*, traduzione di Treves R., Einaudi, Torino, 1952; IDEM, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Edizioni di Comunità, Milano, 1952; IDEM, *Tra scienza del diritto e sociologia*, (a cura di) CALABRO' G., Guida, Napoli, 1974; IDEM, *Elementi di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1977; IDEM, *General teory of norms*, Clarendon press, Oxford, 1991; IDEM, *Problemi fondamentali della dottrina del diritto pubblico: esposti a partire dalla dottrina della proposizione giuridica*, (a cura di) CARRINO A., Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1991; IDEM, *L'ordinamento giuridico e la sua costruzione a gradi*, in (raccolte da) PEGORARO L., REPOSO A., *Lecture introduttive al diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1998, pp. 63 - 68.

⁽⁵⁾ ROMANO S., *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, parte I, Speri E., Pisa, 1918; IDEM, *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento statale*, Università degli studi di Modena, 1925; IDEM, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946.

§ 2.1. La teoria normativista

In ordine di tempo precede la teoria normativista ⁽⁶⁾, con la quale Kelsen ha creato un vero e proprio sistema giuridico.

Secondo l'Autore, il diritto ha un proprio oggetto specifico, la norma giuridica, che è un giudizio di valore formulato in modo ipotetico. La norma, quindi, prende in considerazione un comportamento, lo imputa ad un soggetto, e collega, all'inosservanza di tale comportamento, una sanzione.

L'ordinamento giuridico è nient'altro che un insieme di norme. Lo Stato è considerato da Kelsen solo un'entità fittizia a cui imputare le norme: è, in altri termini, il riferimento soggettivo delle norme vigenti. A sua volta, la validità della norma non dipende dalla sua efficacia, ma dalla sua positività, ovvero dal riconoscimento che ne dà l'ordinamento giuridico.

⁽⁶⁾ In argomento, si possono citare: AMATO S., *Hans Kelsen nella cultura filosofico-giuridica del Novecento*, Riv. int. fil. dir., 1981, p. 627 ss.; BOBBIO N., *Kelsen e il problema del potere*, *Ibidem*, 1981, p. 549 ss.; PARODI G., *Sul concetto di norma giuridica nell'"Allgemeine theorie der normen" di Hans Kelsen*, Mater. stor. cult. giur., 1985, p. 153 ss.; CATTANEO M. A., *Kelsen tra neo-kantismo e positivismo giuridico*, Riv. int. fil. dir., 1987, p. 486 ss.; BONGIOVANNI G., *Reine rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato - Hans Kelsen e la costruzione austriaca del 1920*, Giuffrè, Milano, 1988; MATERAZZI F., *Hans Kelsen e il sillogismo normativo*, Studi senesi, 1989, p. 289 ss.; ORSO M., *Hans Kelsen: coerenza dell'ordinamento giuridico e teoria della scienza giuridica*, in *Studi in memoria di Giovanni Tarello*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 583 - 616; CARRINO A., *Autopoiesi e ordinamento dinamico - Diritto e sociologia in Kelsen*, Soc. e dir., 1991, II, p. 13 ss.; GOJARD S., FABRE S., *Kelsen e Kant, saggi sulla dottrina pura del diritto*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1993; KOJA F., *Hans Kelsen - Ritratti di un grande austriaco*, Iustitia, Giuffrè, Milano, 1993, p. 26 ss.; ERRAURIZ M. C. J., *Riflessioni sulla critica di Kelsen al diritto naturale*, Iustitia, Giuffrè, Milano, 1994; IRTI N., *Autonomia privata e forma di Stato (intorno al pensiero di Hans Kelsen)*, Riv. dir. civ., 1994, I, p. 15 ss.; DE ALOYSIO F., *Kelsen e il giuspositivismo - Un'affinità ipotetica*, Riv. int. fil. dir., 1995, p. 291 ss.; IDEM, *Kelsen, la dottrina pura del diritto e il puzzle del formalismo*, Riv. dir. comm., 1996, I, p. 177 ss.; CASTIGLIONE S., voce "Normativismo", Dig. civ., UTET, Torino, 1998; BERSIER LADAVAC N., *Con esattezza kelseniana: precisazioni sulla dottrina pura del diritto nelle lettere di Kelsen a Losano*, in *Memorie della facoltà di Giurisprudenza della Università del Piemonte Amedeo Avogadro*, serie II, Giuffrè, Milano, 2003.

Esiste, inoltre, una gerarchia tra tali norme: le fonti dell'ordinamento sono ordinate secondo un criterio gerarchico, dato dal fatto che il procedimento di formazione della norma di grado inferiore è stabilito dalla norma di grado superiore. Lo stesso ordinamento giuridico si risolve in una gerarchia di norme.

Secondo la teoria normativista, l'unico ordinamento giuridico ipotizzabile è quello statale. Seguendo tale impostazione, quindi, non sussistevano i supporti teorici per poter attribuire al fenomeno sportivo natura di ordinamento giuridico.

§ 2.2. La teoria istituzionalista

Santi Romano ha invertito l'ordine logico seguito da Hans Kelsen. Nociolo della nuova teoria ⁽⁷⁾ era il brocardo "*ubi societas, ibi ius; ubi ius, ibi*

(7) In argomento, si possono citare: CASSESE S., *Ipotesi sulla formazione de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, I, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 244 - 283; TARANTINO A., *La teoria della necessità nell'ordinamento giuridico: interpretazione della dottrina di Santi Romano*, Giuffrè, Milano, 1976; FROSINI V., *L'attualità di Santi Romano*, in *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 211 - 214; RICCOBONO F., *Idealismo e istituzionalismo nella cultura giuridica italiana del Novecento*, Riv. trim. dir. proc. civ., 1981, p. 877 ss.; TARANTINO A., *Dell'istituzionalismo - Ancora sui precedenti dottrinali di Santi Romano*, Mat. st. cult. giur., 1981, p. 169 ss.; FROSINI V., *Kelsen e Romano*, Riv. int. fil. dir., 1983, p. 199 ss.; FIORAVANTI M., *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in (a cura di) MAZZACANE A., *I giuristi e la crisi dello Stato in Italia fra Otto e Novecento*, Liguori, Napoli, 1986, pp. 309 - 346; FROSINI V.; *Santi Romano e l'interpretazione giuridica della realtà sociale*, Riv. int. fil. dir., 1989, p. 706 ss.; MENEGHELLI R., *Validità giuridica del normativismo e dell'istituzionalismo*, Dir. soc., 1991, p. 1 ss.; ARATA L., *"L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, Riv. Corte Conti, 1998, I, p. 253 ss.; GRASSO E., *Enrico Allorio: l'accertamento giudiziale nella teoria dell'ordinamento tra Hans Kelsen e Santi Romano*, in *Opera di Enrico Allorio fra teoria generale e sensibilità storica*, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'università di Padova, 2004, pp. 29 - 46.

societas". Secondo l'Autore, la regolamentazione dei rapporti interpersonali mediante norme (*rectius*: il diritto) è opportuna solo laddove vi sia una comunità organizzata. Il diritto è il risultato del vivere interagendo con altri individui. Quindi, se esiste il diritto, significa che a monte esiste una comunità organizzata. L'uomo solo può vivere e agire secondo libero arbitrio.

Partendo da queste considerazioni, Santi Romano ha definito l'ordinamento giuridico "istituzione" o "organizzazione", che si fonda su due aspetti materiali: la società e l'ordine sociale. Il diritto inteso come insieme di norme è il risultato del vivere associato; esso ha la preminente funzione di creare delle regole di condotta.

Il momento istitutivo dell'ordinamento giuridico costituisce condizione necessaria del momento normativo. L'istituzione precede la normazione. L'ordinamento giuridico, perciò, non può essere ricondotto solo ad insieme di norme. Esso è innanzitutto istituzione stessa.

La teoria istituzionalista, di più ampio respiro della precedente teoria normativista, ha consentito di attribuire i caratteri dell'ordinamento giuridico al fenomeno sportivo. Infatti, per la pratica sportiva è necessario un insieme di soggetti mossi dalla medesima passione; è necessario che questi soggetti si diano delle regole per disciplinare le modalità di gioco; è altresì necessaria l'esistenza di vere e proprie regole di condotta per evitare che lo Sport sfoci in comportamenti esulanti dalla propria funzione ricreativa o più squisitamente agonistica.

§ 3. L'ordinamento settoriale dello Sport

Solo in virtù di successivi approfondimenti dottrinali, si è potuto catalogare l'ordinamento sportivo quale ordinamento giuridico a carattere settoriale o particolare.

§ 3.1. La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici

La teoria istituzionalista consente il passaggio allo studio dei rapporti tra ordinamenti giuridici e, quindi, porta alla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici ⁽⁸⁾: l'ordinamento giuridico statale ricomprende in se stesso altri ordinamenti giuridici "minori".

Per ordinamento giuridico deve intendersi ogni fenomeno associativo caratterizzato da plurisoggettività (società), organizzazione (ordine sociale) e normazione.

Lo stesso ordinamento statale si presenta come delimitazione dell'ordinamento mondiale ad un determinato territorio.

⁽⁸⁾ In argomento, si veda: PICCARDI L., *La pluralità degli ordinamenti giuridici e il concetto di rinvio*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Cedam, Padova, 1940, pp. 249 - 300; GIANNINI M. S., *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, Atti del XIV congresso internazionale di sociologia, Roma, 1950, p. 445 ss.; ALLORIO E., *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'accertamento giudiziale*, Riv. dir. civ., 1955, p. 247 ss.; GIANNINI M. S., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, Riv. trim. dir. pubb., 1958, p. 219; MODUGNO F., *Legge, ordinamento giuridico, pluralità degli ordinamenti: saggi di teoria generale del diritto*, Giuffrè, Milano, 1985; TESSITORE F., *Crisi e trasformazione dello Stato: ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra otto e novecento*, Giuffrè, Milano, 1988.

E' opportuno far notare quanto possano essere svariate le forme associative che è dato sviluppare nell'ambito della generale comunità statale. La Costituzione ⁽⁹⁾, all'articolo 2 ⁽¹⁰⁾, riconosce che l'individuo possa creare, assieme ad altri individui, formazioni sociali nelle quali si svolge la propria personalità ⁽¹¹⁾. Nel momento in cui queste forme associative perseguono interessi non contrastanti con gli interessi generali dello Stato, quindi leciti e giuridici, esse danno vita a dei microcosmi a sé stanti, a dei microordinamenti giuridici.

Si tratta di ordinamenti che, innanzitutto, sono ordinamenti sociali; essi sono caratterizzati da una socialità addirittura ben più forte e radicata rispetto a quella dell'ordinamento statale.

Tali ordinamenti, inoltre, perseguono degli interessi collettivi, cioè comuni agli associati, ma non a carattere generale. Data la particolarità e

⁽⁹⁾ AMBROSINI G., *La pluralità degli ordinamenti giuridici nella Costituzione italiana*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1973 - 1974, pp. 3 - 26.

⁽¹⁰⁾ Articolo 2 della Costituzione: "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".

⁽¹¹⁾ L'intera parte I della Carta Fondamentale del nostro Stato contiene una serie di norme che danno riconoscimento giuridico a delle formazioni sociali, consentendo di qualificarle come "Istituzioni".

Proprio a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, nel nostro ordinamento, ha potuto attecchire la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici. A partire dal 1948, si è progressivamente passati, in Italia, da un modello di Stato accentrato ad un modello di Stato decentrato. Lo Stato decentrato è per definizione plurisoggettivo, poiché la realizzazione di attività, particolari rispetto al perseguimento del generale interesse statale ed a livelli inferiori di governo, necessita di soggetti diversi dallo Stato, ma comunque figli di Esso, che sono obbligati, tra l'altro, ad organizzarsi e disciplinarsi autonomamente. In tal modo, si danno vita a degli ordinamenti giuridici "minori", ma pur sempre riconducibili al supremo ordinamento statale o da esso riconosciuti.

settorialità dei fini imposti, essi sono denominati ordinamenti giuridici settoriali o particolari ⁽¹²⁾.

A loro volta, possono essere distinti in ordinamenti posti in essere dallo Stato e ordinamenti a formazione spontanea. I primi sono quelli nei quali è il legislatore statale a creare gli elementi della plurisoggettività, dell'organizzazione e le modalità di normazione; i secondi sorgono volontariamente e delinano autonomamente la propria natura.

In questo secondo caso, tuttavia, affinché essi possano essere qualificati ordinamenti giuridici, è necessario il riconoscimento da parte dell'ordinamento statale.

⁽¹²⁾ Digni di menzione:

- l'articolo 5 della Costituzione, che riconosce le autonomie locali;
- l'articolo 18 della Costituzione, che sancisce il generale diritto di associazione;
- l'articolo 20 della Costituzione, che attribuisce riconoscimento giuridico alle associazioni od istituzioni a carattere ecclesiastico o religioso;
- l'articolo 29 della Costituzione, che qualifica la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio;
- l'articolo 33 della Costituzione, che prevede che le istituzioni di alta cultura, le università e le istituzioni possano darsi ordinamenti autonomi;
- l'articolo 39 della Costituzione, che riconosce la libertà dell'organizzazione sindacale;
- l'articolo 49 della Costituzione, che prevede che tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale;
- l'articolo 52 della Costituzione, che parla espressamente di ordinamento delle Forze armate.

§ 3.2. La nascita dell'ordinamento settoriale dello Sport: l'agonismo quale finalità dell'attività sportiva

La necessità di attribuire giuridicità al fenomeno sportivo e di considerarlo ordinamento giuridico è storicamente connessa al ravvivarsi della fiamma olimpica che, sul finire dell'800, ha dato vita alle Olimpiadi moderne ed è, quindi, legata al passaggio dall'agonismo occasionale a quello programmatico ⁽¹³⁾.

Mentre nel caso dell'agonismo a programma limitato non si ponevano problemi, né dal punto di vista dell'organizzazione dei soggetti, né dal punto di vista dell'organizzazione per l'esecuzione degli esercizi; invece, nel caso dell'agonismo a programma illimitato, era necessario fissare delle regole scritte, meccanismi di controllo, di accertamento, di utilizzazione, di archiviazione dei risultati e creare una solida organizzazione con organi *ad hoc* che curassero la redazione, l'aggiornamento, l'applicazione delle regole e che disciplinassero la posizione dei soggetti incaricati a provvedere a tale pluralità d'incombenze.

Tali esigenze sono sorte contestualmente ad un sensibile aumento delle discipline sportive, aiutato dalle nuove tecnologie, e dei soggetti interessati ad esercitarle.

⁽¹³⁾ La dottrina distingue tra agonismo occasionale e agonismo programmatico. Quest'ultimo, a sua volta, può essere a programma limitato ovvero illimitato. L'agonismo occasionale è quello costituito da gare isolate e non collegate; l'agonismo a programma limitato è quello costituito da gare collegate ma entro limiti di categoria e di territorio ben definiti; l'agonismo a programma illimitato è quello costituito da gare collegate senza limiti di tempo o di spazio. Per maggiori approfondimenti, si veda: MARANI TORO I., MARANI TORO A., *Gli ordinamenti sportivi*, Giuffrè, Milano, 1977.

Nel mutato ambiente, fine della pratica sportiva è diventato principalmente quello agonistico. L'agonismo non era annoverato, però, tra le finalità sociali che il nostro ordinamento statale intendeva realizzare. Di conseguenza, inizialmente lo Stato non ha ritenuto opportuno occuparsene ⁽¹⁴⁾.

Le prime forme di organizzazione sportiva, quindi, sono sorte spontaneamente. Alla base vi era la volontà di quei soggetti mossi da spirito agonistico. Essi erano consapevoli che lo Sport non era più solo pratica sporadica, ma un fenomeno di massa che, come tale, necessitava di organizzazione e regolamentazione. E' nato così, quasi inconsapevolmente ed *in nuce*, l'ordinamento sportivo ⁽¹⁵⁾ - come ordinamento settoriale ⁽¹⁶⁾.

Con il trascorrere degli anni, esso ha assunto connotati sempre più complessi e si è dotato di varie articolazioni che hanno fatto in modo che si

⁽¹⁴⁾ Mancava, infatti, nella Costituzione italiana una norma che riconoscesse la funzione sociale dell'attività sportiva. Di conseguenza, il legislatore costituzionale non ha neanche ipotizzato la possibilità per gli individui di associarsi per l'esercizio di attività sportiva. Lo Sport, quindi, a differenza che nel caso, ad esempio, della pratica religiosa, non era contemplato quale "istituzione" a livello costituzionale secondo la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici. A seguito della riforma del titolo V, parte II, della Carta Fondamentale del nostro ordinamento, l'articolo 117, comma III, riconosce l'ordinamento sportivo.

⁽¹⁵⁾ Spetta senz'altro al Cesarini Sforza il merito di aver affermato per primo la giuridicità dell'ordinamento sportivo quale espressione di quello che egli definì "il diritto dei privati". A tal riguardo, si veda: CESARINI SFORZA W., *op. ult. cit.*, p. 43 ss.. Inoltre: CESARINI SFORZA W., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, Foro it., 1933, c. 1381 ss..

⁽¹⁶⁾ Per un'analisi storica sulla nascita e sullo sviluppo del diritto sportivo, si veda: ALBANESI A., *Come nasce il diritto sportivo*, Raccolta riv. dir. sport. 1940 - 1949, p. 5 ss.; GUALAZZINI U., *Premesse storiche al diritto sportivo*, Riv. dir. sport., 1965, p. 339 ss.; PALUMBO P., *Per una storia del diritto sportivo*, *Ibidem*, 1965, p. 214 ss.; MANDELL R. D., *Storia culturale dello Sport*, Laterza, Bari, 1989.

potesse estendere la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici anche alla materia sportiva e all'interno dello stesso ordinamento sportivo (17).

E' sorto, dapprima, l'ordinamento giuridico sportivo internazionale a cui, successivamente, si sono affiancati gli ordinamenti giuridici sportivi dei singoli Stati, secondo una logica di organizzazione piramidale e gerarchica. Trasversalmente, poi, a ciascuna disciplina sportiva ha corrisposto un ordinamento giuridico ancor più particolareggiato, sia a livello internazionale, sia a livello statale. In ciascuno di questi ordinamenti giuridici, tutti caratterizzati dalla formazione spontanea e dalla specificità/settorialità dei fini, è ora possibile isolare le tre componenti della plurisoggettività, dell'organizzazione e della normazione (18).

(17) Con il passare del tempo, vari Autori hanno aderito alla ricostruzione operata dal Cesarini Sforza. Sulla qualificazione dell'ordinamento giuridico come ordinamento settoriale, e sull'applicazione allo Sport della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, si veda: GIANNINI M. S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, Riv. dir. sport., 1949, p. 10 ss.; MIRTO P., *Autonomia e specialità del diritto sportivo*, *Ibidem*, 1959, I, p. 8; RENIS V., *Diritto e sport*, *Ibidem*, 1962, p. 19; MARANI TORO I., MARANI TORO A., *op. ult. cit.*, pp. 9 - 16; MARANI TORO A., voce "Sport", Nss. D. I., XVIII, UTET, Torino, 1977, p. 42 ss.; LANDOLFI S., *L'emersione dell'ordinamento sportivo*, Riv. dir. sport., 1982, p. 36; ALBANESI A., *Natura e finalità del diritto sportivo*, Nuova giur. civ. comm., 1986, II, p. 321; DE SILVESTRI A., *Il diritto sportivo oggi*, Riv. dir. sport., 1988, p. 189 ss.; FRASCAROLI R., voce "Sport (dir. pubbl. e priv.)", Enc. dir., XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 513 ss.; GRASSELLI S., *Profili di diritto sportivo*, Lucarini, Roma, 1990; GIANNINI M. S., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, Riv. dir. pubbl., 1996, p. 671 ss. In senso contrario, cioè sul mancato riconoscimento della natura di ordinamento giuridico settoriale al fenomeno sportivo, cfr.: DI NELLA L., *La storia della pluralità degli ordinamenti ed il fenomeno sportivo*, Riv. dir. sport., 1998, p. 5 ss.; IDEM, *Il fenomeno sportivo nell'unitarietà e sistematicità dell'ordinamento giuridico*, *Ibidem*, 1999, pp. 25 ss..

(18) La socialità del diritto, la teoria istituzionalista e la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici hanno consentito di inquadrare il fenomeno sportivo come ordinamento giuridico settoriale. In ambito sportivo, a sua volta, si può affermare l'esistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici sportivi. Infatti, si contano l'ordinamento mondiale, che è quello a carattere generale, e gli ordinamenti "minori", individuati sia in relazione al territorio nel quale esplicano i propri effetti, sia in relazione alla specifica attività sportiva oggetto di disciplina. Concludendo: dapprima, l'esistenza dell'ordinamento giuridico dello Sport è stato giustificato in virtù della nota teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici;

Non sono mancate interpretazioni contrarie dell'esercizio dell'attività sportiva. Vi è stato, infatti, chi ha sostenuto l'assoluta a-giuridicità dell'ordine sportivo: essendo il fenomeno sportivo «*nient'altro che un complesso o un sistema di giochi*», non sarebbe stato «*neppure lontanamente configurabile alcuna interferenza e collisione tra l'ordinamento giuridico statale e l'ordinamento tecnico sportivo*», trattandosi di ordini «*eterogenei situati su piani differenti*» ⁽¹⁹⁾.

Vi è stato anche chi, pur non concordando sulla incompatibilità tra Sport e diritto, in quanto i competitori devono comunque accordarsi sul reciproco rispetto delle regole tecniche, in mancanza delle quali il gioco non è esercitabile, ha sostenuto la scarsa utilità del diritto in questo settore della vita sociale, dominato invece dalle regole del *fair play* ⁽²⁰⁾.

§ 4. L'ordinamento sportivo mondiale.

Nel 1894, in occasione dei giochi olimpici voluti dal barone de Coubertin, è stata redatta la carta olimpica, presto statuto dell'ordinamento sportivo mondiale, ed è stato fondato il C.I.O. (Comitato Internazionale Olimpico) che è, successivamente, divenuto organo di vertice

poi, a seguito della crescente organizzazione e regolamentazione in materia, si è sviluppata una pluralità di ordinamenti giuridici dello Sport.

⁽¹⁹⁾ FURNO C., *Note critiche di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, Riv. trim. dir. proc. civ., 1952, p. 641.

⁽²⁰⁾ CARNELUTTI F., *Figura giuridica dell'arbitrato sportivo*, Riv. dir. proc., 1953, p. 20.

dell'organizzazione sportiva mondiale. Al C.I.O., infatti, fanno capo sia gli organi di vertice dei singoli ordinamenti statali, sia le Federazioni sportive internazionali delle singole discipline sportive (plurisoggettività).

L'articolo 11 della carta definisce il C.I.O. come organizzazione non governativa senza scopo di lucro con veste di associazione di diritto internazionale dotata di personalità giuridica, riconosciuta con decisione del Consiglio Federale svizzero del 17 settembre del 1918 con durata illimitata. Il C.I.O., quindi, si è dotato, a tal fine, di una struttura complessa in grado di coniugare pubblico e privato (organizzazione).

La stessa carta attribuisce al C.I.O. le finalità istituzionali di promozione dello sviluppo dello Sport e delle competizioni sportive, di incoraggiamento e consolidamento dell'amicizia tra gli sportivi di tutti i Paesi e di regolazione della celebrazione dei giochi olimpici (oggetto dell'attività normativa) ⁽²¹⁾.

⁽²¹⁾ Il C.I.O. ha natura singolare rispetto agli altri enti internazionali. Per questo, esso occupa una posizione a sé stante nel panorama degli enti che operano sul piano mondiale. Infatti, esso non è né un ente intergovernativo, né è oggetto di regolamentazioni internazionali, nonostante la sua principale attività normativa (quella relativa all'organizzazione delle Olimpiadi) sia soggetta a norme di diritto internazionale. A ciò si aggiunga che, contrariamente agli organismi internazionali, ha anche una struttura particolarmente complessa. In argomento: SAPIENZA R., *Sullo status internazionale del comitato internazionale olimpico*, Riv. dir. sport., 1997, p. 3.

Tali peculiarità legate al C.I.O. hanno portato una voce in dottrina a negare addirittura l'esistenza di un ordinamento giuridico sportivo internazionale, propendendo per il solo riconoscimento dei singoli ordinamenti statali. Si ritiene, infatti, che i meccanismi di affiliazione e di riconoscimento tra i vari enti ed organi a livello internazionale e nazionale di per sé non siano sufficienti. Tale dottrina ritiene che manchino due elementi di primaria importanza: il carattere d'internazionalità del C.I.O. ed un vero rapporto gerarchico tra le varie organizzazioni coinvolte. Si ritiene che, nonostante il C.I.O. sia considerato un'organizzazione non lucrativa, esso non abbia personalità giuridica di diritto internazionale. Quest'ultima sarebbe di diritto svizzero, poiché la sede legale dell'ente è a Losanna. Quindi, i contratti che il C.I.O. stipula in occasione delle Olimpiadi non sarebbero accordi di diritto internazionale, ma veri e propri contratti sottoposti al diritto svizzero.

§ 5. L'ordinamento sportivo nazionale

§ 5.1. Il C.O.N.I.

L'ordinamento sportivo italiano, che è nato come articolazione di quello mondiale ⁽²²⁾, ha sviluppato il proprio apparato organizzativo intorno al C.O.N.I. (Comitato Olimpionico Nazionale Italiano). Esso è sorto nel 1896 come comitato provvisorio per assicurare e migliorare la partecipazione degli atleti italiani ai giochi olimpici; si è trasformato, nel 1927, in associazione

Inoltre, si afferma che «*Le federazioni sportive internazionali, ferma restando la loro attività di direzione e di riconoscimento delle federazioni nazionali, esercitano un potere di regolamentazione e di organizzazione programmatica dell'attività agonistica relativa ad una disciplina sportiva; tale potere, che costituisce la loro principale attribuzione, non deriva in alcuna maniera dal C.I.O., il quale ha il solo potere di riconoscere la federazione, al fine di includere la relativa disciplina sportiva nel programma olimpico*». Si veda: MERONE A., *La giustizia sportiva nell'aspetto giurisdizionale*, Supplemento Giur. merito, giugno 2006, pp. 25 - 26.

Invece, per un'analisi maggiormente dettagliata delle caratteristiche dell'ordinamento giuridico mondiale, si rinvia a: GIANNINI M. S., *op. ult. cit.*, p. 13. L'Autore ribadisce che di esso sono propri gli elementi della plurisoggettività, dell'organizzazione e della normazione. Tuttavia, si tratta di un ordinamento superstatale diverso da quello internazionale *stricto sensu*, in quanto ha come soggetti giuridici non gli Stati, ma persone fisiche ed enti immateriali; non è un ordinamento territoriale dato che il territorio non è un suo elemento costitutivo; infine, l'ordinamento sportivo mondiale è originario ma non sovrano. Infatti, è originario poiché esclusivamente competente ad individuare le regole per lo svolgimento delle competizioni sportive, ma manca di sovranità per l'assenza di piena effettività nell'ambito delle diverse compagini territoriali. Da ciò deriva che, se gli ordinamenti che fanno capo alle varie organizzazioni sportive sovranazionali sono originari ma non sovrani, non sono né originari né sovrani gli ordinamenti sportivi nazionali, che traggono la loro efficacia giuridica dall'ordinamento sportivo mondiale.

In argomento, si può anche citare una risalente pronuncia dei giudici di legittimità, i quali affermano che caratteristica fondamentale dello Sport è quella di riferirsi ad un ordinamento che, prima di essere nazionale, è a carattere super-statale, anche se diverso dall'ordinamento internazionale: Cass. civ., 2 aprile 1963, n. 811, *Foro it.*, 1963, I, c. 894.

(22) Sul rapporto tra ordinamento sportivo nazionale ed ordinamento sportivo internazionale, si veda: MORBIDELLI G., *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in (a cura di) CERULLI IRELLI V., MORBIDELLI G., *Ente pubblico ed enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 174.

privata per la promozione dello Sport ed è divenuto, nel 1942 ⁽²³⁾, ente pubblico ⁽²⁴⁾ finalizzato all'organizzazione e al potenziamento dello Sport

(23) Con la legge 16 febbraio 1942, n. 426 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'11 maggio 1942, n. 112) è stato costituito il C.O.N.I. Il riconoscimento legislativo sta a significare che tale comitato, preesistente dal secolo precedente e già facente parte dell'autonomo ordinamento sportivo, entra a far parte del generale ordinamento statale mediante il suo riconoscimento, contribuendo ad attribuire il carattere della giuridicità al già formato ordinamento sportivo dell'Italia. In argomento: FRATTAROLO V., *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 1.

(24) A differenza che nel caso delle Federazioni sportive nazionali, dottrina e giurisprudenza non hanno mai avanzato dubbi sulla qualificazione del C.O.N.I. quale ente con personalità giuridica di diritto pubblico. Anche se la legge istitutiva non lo qualificava come tale, la natura di ente pubblico non economico non è mai stata messa in discussione, poiché si è sempre ritenuto - soprattutto quando tra gli anni '60 e '70 lo Stato ha iniziato a preoccuparsi dello Sport - che esercitasse funzioni integrative o ausiliarie di quelle statali, funzioni concernenti un'attività che ha assunto nello Stato moderno cospicuo rilievo e dimensioni di interesse generale. Addirittura, con la legge 20 marzo 1975, n. 70, il C.O.N.I. è stato inserito nel c.d. parastato ed è stato trasformato da ente indipendente in ente strumentale. A tal riguardo, si veda: MARANI TORO I., MARANI TORO A., *op. ult. cit.*, p. 219. Maggiore autonomia è stata, ad esso, restituita con la legge 16 gennaio 1992, n. 138. Da ultimo, nel preambolo del d. lgs. 23 luglio 1999, n. 242, poiché bisognava riordinare le funzioni dell'ente, si è ritenuto opportuno affermare la personalità di diritto pubblico del C.O.N.I. La conferma legislativa prevale su qualsiasi speculazione dottrinale o giurisprudenziale.

Per completezza, si può anche aggiungere che, prima della riforma operata con la legge n. 70/1975, la giurisprudenza amministrativa aveva, inoltre, incentrato le argomentazioni a sostegno della qualificazione pubblica dell'ente sulla gestione dei concorsi prognostici collegati alle manifestazioni sportive e sulla riscossione dei relativi proventi, autorizzate dall'articolo 6 del d. lgs. 14 aprile 1948, n. 496. Secondo tale giurisprudenza, trattandosi di somme destinate all'assolvimento di compiti istituzionali d'interesse generale dell'ente, costituiva forma di contribuzione ordinaria dello Stato, cui spetta l'organizzazione dei giochi d'abilità, delle lotterie e dei concorsi prognostici. Si è sostenuta, così, la portata integrativa, rispetto a quelle statali, delle funzioni svolte dal C.O.N.I. e le finalità d'interesse pubblico che vi sono connesse. In tal senso, si veda: Cons. St., sez. IV, 20 ottobre 1970, n. 658, *Giur. it.*, III, p. 112.

La ormai acclarata natura giuridica del C.O.N.I. potrebbe, però, far sorgere problemi in merito alla qualificazione dell'ordinamento sportivo quale ordinamento di settore, riconosciuto dallo Stato, ma autonomo da esso. Deve spiegarsi, infatti, per quale motivo il soggetto di vertice dell'ordinamento sportivo sia al tempo stesso un ente pubblico rientrante nell'organizzazione amministrativa dell'ordinamento statale.

nazionale, cui si è affiancata, a partire dal 2002, una società per azioni denominata C.O.N.I. Servizi s.p.a. ⁽²⁵⁾.

Il C.O.N.I. ha natura di ente federativo a base associativa ⁽²⁶⁾: da ciò è possibile individuare la plurisoggettività dell'ordinamento sportivo italiano. Infatti, al C.O.N.I. sono associate le Federazioni nazionali, a cui sono, a loro volta, affiliate le associazioni e società sportive e, a queste, infine, gli atleti.

Per quanto riguarda l'organizzazione interna del C.O.N.I. ⁽²⁷⁾, il massimo organo è il consiglio nazionale ⁽²⁸⁾, a cui si affiancano la giunta

⁽²⁵⁾ La C.O.N.I. Servizi s.p.a. è stata introdotta dall'articolo 8 della legge 8 agosto 2002, n. 178 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'8 luglio 2002, n. 158). Le azioni di tale società sono detenute dal Ministero dell'economia. Ai sensi dell'articolo 4 dello statuto della C.O.N.I. Servizi s.p.a., spetta alla stessa la prestazione di beni e servizi strumentali rispetto ai compiti dell'ente, cui restano attribuite le funzioni istituzionali stabilite dall'articolo 2 del d. lgs. n. 242/1999. Ciò comporta una scissione tra l'attività di gestione delle risorse umane, materiali e strumentali di servizio, affidata alla società per azioni e quindi al Ministero dell'economia, e l'attività istituzionale del C.O.N.I., quale ente pubblico facente parte dell'organizzazione internazionale del C.I.O.. La composizione degli organi della società riflette questa doppia natura; infatti, il presidente ed il consiglio di amministrazione sono designati dal C.O.N.I., mentre il presidente del collegio sindacale e gli altri membri sono nominati rispettivamente dal Ministro dell'economia e dal Ministro per i beni e le attività culturali.

⁽²⁶⁾ In tal senso, si veda: MARANI TORO A., *La organizzazione dello sport in Italia: il Coni - le federazioni sportive - gli enti periferici*, Riv. dir. sport., 1950, p. 42.

⁽²⁷⁾ Per quanto attiene l'organizzazione interna del C.O.N.I., essa è attualmente disciplinata dal d. lgs. 23 luglio 1999, n. 242, che ha abrogato la legge 16 febbraio 1942, n. 426.

⁽²⁸⁾ Il consiglio nazionale si compone dei presidenti di tutte le Federazioni nazionali, del presidente del C.O.N.I., dei membri italiani del C.I.O., degli atleti e tecnici sportivi in rappresentanza delle Federazioni sportive nazionali e di un membro in rappresentanza dei presidenti degli organi periferici di livello provinciale del C.O.N.I.. Tutti gli organi del C.O.N.I., quindi anche il consiglio nazionale, restano in carica quattro anni, con la limitazione del doppio mandato.

esecutiva ⁽²⁹⁾, il presidente ⁽³⁰⁾, il segretario generale ⁽³¹⁾, il comitato nazionale per lo Sport per tutti ⁽³²⁾ e il collegio dei revisori dei conti ⁽³³⁾.

⁽²⁹⁾ Membri della giunta esecutiva sono: il presidente del C.O.N.I., i membri italiani del C.I.O. e dieci rappresentanti delle Federazioni sportive nazionali, almeno tre dei quali eletti fra gli atleti ed i tecnici sportivi. Non possono far parte della giunta i presidenti delle Federazioni nazionali, gli altri componenti del consiglio nazionale e i componenti degli organi direttivi delle Federazioni sportive nazionali. Per quanto riguarda l'elezione dei membri della giunta, è previsto l'elettorato attivo in capo ai componenti del consiglio nazionale, a quattro rappresentanti per ciascuna Federazione nazionale e ai presidenti degli organi periferici del C.O.N.I..

Alla giunta esecutiva è affidata la gestione amministrativa dell'ente in attuazione delle direttive impartite dal consiglio. Tra i suoi principali compiti, degni di menzione: il potere di controllo sulle Federazioni sportive nazionali, con potere di approvazione dei rispettivi bilanci e fissazione dei contributi da erogare in loro favore; il potere di proporre, sentito il consiglio, il commissariamento delle Federazioni sportive nazionali, in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi federali, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi; infine, il potere di formulare la proposta di statuto dell'ente.

⁽³⁰⁾ Il presidente del C.O.N.I. viene eletto dagli stessi soggetti attributari dell'elettorato attivo della giunta. Egli, poi, viene nominato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali. Rispetto alla disciplina previgente, in cui si discuteva se la designazione del consiglio nazionale fosse o meno vincolante in relazione alla successiva nomina della presidenza del Consiglio dei ministri, l'attuale norma individua chiaramente il corpo elettorale deputato alla scelta del presidente dell'ente, configurando la successiva nomina ministeriale quale atto formalmente e sostanzialmente dovuto.

⁽³¹⁾ Il segretario generale, in veste di direttore generale, sovrintende ai diversi uffici e ne coordina l'attività, collaborando con il presidente nell'attuazione delle delibere della giunta esecutiva e del consiglio nazionale.

⁽³²⁾ Il comitato nazionale per lo Sport per tutti è stato istituito allo scopo di conseguire la massima diffusione della pratica sportiva ed è volto a promuovere iniziative di promozione e di propaganda a livello nazionale, cooperando con i soggetti, competenti in materia, con particolare riguardo alle istituzioni scolastiche ed universitarie. Sembra che tale organo sia stato soppresso dal nuovo statuto del C.O.N.I. approvato nel mese di febbraio del 2008.

⁽³³⁾ Il collegio dei revisori controlla la gestione finanziaria dell'ente, verifica la regolarità dei libri e delle scritture contabili e vigila sul rispetto delle leggi e dei regolamenti.

Gli organi centrali si avvalgono, poi, della collaborazione di un'articolata organizzazione periferica costituita dai comitati regionali, dai comitati provinciali e di fiduciari locali.

Al consiglio nazionale dell'ente sono attribuiti non solo poteri di organizzazione e regolamentazione interna, ma anche poteri normativi veri e propri - che permettono al C.O.N.I. di tracciare i confini tra attività dilettantistica ed attività agonistica, di introdurre i principi e le direttive a cui le Federazioni devono attenersi, nonché di controllare le Federazioni stesse - e poteri di controllo in sede di approvazione degli statuti e dei regolamenti delle Federazioni sportive nazionali ⁽³⁴⁾.

⁽³⁴⁾ Più nello specifico, è da dire che il consiglio nazionale è l'organo di indirizzo politico del C.O.N.I. e svolge i seguenti compiti: a) adotta lo statuto, gli atti normativi e gli atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; b) fissa i principi generali ai quali devono uniformarsi, allo scopo del riconoscimento ai fini sportivi, gli statuti delle Federazioni sportive nazionali; c) delibera sul riconoscimento, ai fini sportivi, delle Federazioni sportive nazionali, delle società ed associazioni sportive, degli enti di promozione sportiva, delle associazioni benemerite, sulla base dei requisiti fissati dallo statuto; d) stabilisce per ciascuna Federazione nazionale, in armonia con l'ordinamento sportivo internazionale, i criteri per la distinzione dell'attività sportiva dilettantistica e professionistica; e) stabilisce criteri e modalità per i controlli sulle Federazioni nazionali e per l'esercizio del potere di controllo da parte di queste sulle società sportive; f) formula indirizzi generali sull'attività dell'ente e sui criteri di formazione del bilancio preventivo; g) esprime pareri su questioni ad esso sottoposte dalla giunta; h) svolge altri compiti previsti dallo statuto e dal d. lgs. n. 242/1999.

§ 5.2. Le Federazioni sportive nazionali

Le Federazioni sono, invece, gli organi di vertice degli ordinamenti interni delle varie discipline sportive, anche se fanno capo alle Federazioni internazionali di settore ⁽³⁵⁾.

⁽³⁵⁾ Contribuendo, in tal modo, a creare quella pluralità di ordinamenti giuridici anche in ambito sportivo.

Le Federazioni sportive internazionali vengono considerate organizzazioni non governative, fondate per creare vincoli stabili tra soggetti praticanti la stessa attività sportiva nei vari Paesi. Tali organizzazioni hanno come membri solo individui o gruppi di individui, e non, invece, Stati. Il loro carattere d'internazionalità deriva dalla circostanza che esplicano la propria attività nel territorio di Stati diversi. In particolare, le Federazioni raggruppano i corrispondenti organismi nazionali secondo una struttura di tipo federativo. Esse, nella maggior parte dei casi, sono state costituite in virtù di un atto e di uno statuto approvato in occasione di un congresso internazionale. La natura giuridica delle Federazioni varia a seconda degli atti costitutivi e dell'ordinamento giuridico del Paese nel quale è posta la loro sede. In genere, sono qualificate quali associazioni private, dotate o meno di personalità giuridica. A volte si tratta di enti di diritto pubblico.

La maggior parte della dottrina che si occupa di diritto internazionale afferma che le organizzazioni non governative non siano dei soggetti di diritto internazionale. Ovviamente, questo pone problemi relativamente all'indagine sulla natura delle norme di diritto dello Sport emanate dalle Federazioni internazionali. La loro principale attività normativa consiste nella promulgazione di statuti, regolamenti e codici sportivi vincolanti per le Federazioni nazionali affiliate. Si ritiene che tali norme abbiano il carattere della vincolatività e che questo discenda dagli impegni che i membri delle suddette Federazioni assumono nel momento in cui si affiliano. Infatti, gli statuti delle Federazioni internazionali prevedono proprio la subordinazione dell'ammissione delle Federazioni nazionali candidate all'impegno di rispettare queste regole. Pertanto, si tratta di norme di diritto convenzionale e, quindi, di natura contrattuale, vincolanti a seguito di un atto di volontà e a determinate condizioni. Tant'è vero che la giurisprudenza spagnola ha affermato che «(...) *sebbene esista, e sia persino auspicabile, una stretta relazione tra le federazioni sportive internazionali e quelle nazionali, e le norme delle prime possano bensì costituire un modello per le seconde, le norme degli organismi sportivi internazionali non costituiscono una fonte di diritto, potendo gli organismi sportivi nazionali adeguarsi a tali norme solo nei limiti in cui sono compatibili con l'ordinamento giuridico nazionale*». Si rinvia a: Giudice I istanza, Barcellona, 18 novembre 1991, *Riv. dir. sport.*, 1992, p. 392.

Tali norme, perciò, non appartengono né al diritto internazionale, né al diritto interno, ma al c.d. diritto trans-nazionale (basato sull'autonomia della volontà delle parti contraenti e diretto a regolare attività e rapporti giuridici che non si esauriscono nell'ambito di un singolo Stato). Ciò comporta conseguenze per quanto attiene ai rapporti tra Federazioni internazionali e Federazioni nazionali ed i relativi *corpora* di norme. Prima è che quando, come spesso accade, gli statuti delle Federazioni nazionali rinviano alle regole dettate dalle rispettive Federazioni internazionali d'affiliazione, le norme da queste emanate entrano in tal modo, direttamente e senza necessità di atti recettizi, a far parte del corpo di regole da cui è

In Italia, le Federazioni sportive sono state dapprima considerate organi del C.O.N.I.; solo in un secondo momento, in relazione alla posizione da esse occupata, sono state qualificate persone giuridiche di diritto privato a valenza pubblicistica ⁽³⁶⁾.

Da un punto di vista soggettivo, ad esse sono affiliate le associazioni e società sportive ⁽³⁷⁾ e gli atleti ⁽³⁸⁾.

disciplinata a livello nazionale la pratica del singolo Sport. Seconda è che tali regole sono soggette, per quanto concerne la loro interpretazione, ai principi generali che presidono l'interpretazione del diritto di origine pattizia. Per approfondimenti, si rinvia a: SANINO M., *Diritto sportivo*, Cedam, Padova, 2002, pp. 34 - 36.

⁽³⁶⁾ Per maggiori approfondimenti sulla natura delle Federazioni sportive nazionali, si veda *infra*. Si tratta di una tematica di particolare rilievo ai fini dell'attribuzione in materia sportiva della giurisdizione amministrativa.

⁽³⁷⁾ La distinzione tra associazioni e società sportive è stata introdotta con la legge 23 marzo 1981, n. 91 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 27 marzo 1981, n. 91). Infatti, la disciplina previgente della legge n. 426/1942 prevedeva la presenza delle sole società sportive, attribuendo poteri di controllo e di direttiva alle Federazioni ed al C.O.N.I. nei loro confronti. La riforma legislativa del 1981 aveva l'intento di disciplinare il rapporto di lavoro degli atleti professionisti. Quindi, si è reputato opportuno prevedere che soltanto le società sportive potessero stipulare contratti di lavoro, mentre le associazioni dovessero promuovere lo Sport a livello dilettantistico, anche se sempre con finalità agonistiche. Vi sono stati ulteriori interventi legislativi che hanno avuto ad oggetto le associazioni e società sportive, ma si è trattato dell'introduzione di norme rilevanti esclusivamente da un punto di vista fiscale.

Le società dilettantistiche sono costituite nella forma di associazioni sportive non riconosciute, come tali assoggettate alla disciplina del codice civile. Hanno una capacità giuridica limitata ed una responsabilità solidale sul piano patrimoniale tra fondo dell'associazione e patrimonio di chi agisce in nome e per conto dell'associazione (per una proposta di modifica: GHIA L., *La proposta di legge sulle società sportive dilettantistiche ad iniziativa del Coni nell'ambito della disciplina degli enti «non profit»: alcune riflessioni*, Riv. dir. sport., 1996, p. 679). Esse, ad ogni modo, per entrare a far parte dell'ordinamento dello Sport devono essere riconosciute dal C.O.N.I. e dalle Federazioni di settore (*rectius*: devono essere affiliate), da cui sono sottoposte a disciplina e controlli.

Le società professionistiche, invece, sono costituite nella "forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata" (articolo 10 della legge n. 91/1981), come tali sottoposte, oltre che alla disciplina della medesima legge, anche alla disciplina di diritto commerciale. A tal riguardo, è utile precisare che la legge n. 485/1996 ha modificato l'articolo 10 in commento,

prevedendo l'applicazione integrale della disciplina del libro V del codice civile. Precedentemente, le società professionistiche erano soggette ad una disciplina speciale che derogava a quella propria del diritto commerciale: si vietava la distribuzione degli utili ai soci, in evidente contrasto con il principio codicistico che individua il carattere proprio della società nell'esercizio in comune di un'attività economica allo scopo di dividerne gli utili. In proposito: VIDIRI G., *Profili societari ed ordinamentali delle recenti modifiche alla l. 23 marzo 1981, n. 91*, Riv. dir. sport., 1997, p. 15.

Lo stesso articolo 10, al comma IV, stabilisce che, al fine di depositare l'atto costitutivo, la società deve essersi affiliata ad una o più Federazioni sportive nazionali riconosciute dal C.O.N.I.. L'affiliazione, perciò, costituisce attività prodromica e necessaria per ottenere l'omologazione dal Tribunale e il riconoscimento della personalità giuridica. In questo modo, il nuovo soggetto di diritto viene riconosciuto non solo dall'ordinamento sportivo, ma a livello superiore dal supremo ordinamento statale. Ne deriva che la concessione della affiliazione, così come la sua revoca per gravi infrazioni dell'ordinamento sportivo, incide sullo *status* di soggetto di diritto, consentendo di adire il giudice statale. Opportunamente ha osservato VIDIRI G., *Le società sportive: natura e disciplina*, Giur. it., 1987, IV, c. 55: «(...) *L'affiliazione, risultando decisiva per la costituzione della società e determinando così quello che è stato efficacemente chiamato il fenomeno della emersione a livello di diritto statale dell'ordinamento sportivo per effetto di un vero e proprio "procedimento di statualizzazione" di poteri espliciti da detto ordinamento, attiene all'aspetto pubblicistico delle federazioni sportive che, seppure nate come soggetti di diritto privato (associazioni non riconosciute) e seppure in tale qualità svolgono buona parte della loro attività, continuano - come proprio di recente ha statuito la Suprema Corte - a conservare la loro natura pubblica, quali organi del Coni*». L'affiliazione, in buona sostanza, viene considerata un procedimento amministrativo di ammissione posto in essere dalla Federazione. Per tale motivo, un'eventuale lesione della sfera giuridica soggettiva della società a seguito di tale procedimento non potrà che essere di interesse legittimo, quindi il giudice da adire quello amministrativo.

(³⁸) All'interno dell'ordinamento sportivo, i soggetti posti alla base della gerarchia, ma non per questo meno importanti, sono gli atleti. Essi sono coloro che effettivamente praticano l'attività sportiva: sono, quindi, il vero perno del sistema.

A seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 91/1981, anche per quanto riguarda questa figura, si è introdotta la distinzione tra atleti professionisti e atleti dilettanti. Il discrimine attiene alla circostanza che l'articolo 2 della suddetta legge definisce l'atleta professionista come colui che esercita l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal C.O.N.I., sulla base di una specifica suddivisione da parte delle Federazioni tra attività configurabili come professionistiche e attività configurabili come dilettantistiche. L'atleta professionista stipula un contratto di lavoro con la società; invece, l'atleta dilettante non è legato da alcun vincolo contrattuale con l'associazione di appartenenza, pur esercitando l'attività sportiva a livello agonistico. A tal riguardo, si veda: DE MARZO G., *Profili della tutela giuridica del calciatore dilettante*, Riv. dir. sport., 1997, p. 101.

Caratteristica comune attiene al fatto che lo svolgimento dell'attività sportiva, sia nella forma dilettantistica che nella forma professionistica, richiede il tesseramento alla associazione o società sportiva (con conseguente affiliazione alla rispettiva Federazione). Si tratta di un vero e proprio atto di ammissione all'ordinamento sportivo, attraverso il quale gli atleti diventano parte di un rapporto associativo con l'associazione o società di appartenenza

Lo statuto di ciascuna Federazione ne disciplina l'organizzazione. Lo Sport di gran lunga più praticato e seguito nel nostro Paese è il calcio. La Federazione a capo dell'ordinamento giuridico sportivo del giuoco calcio è la F.I.G.C. ⁽³⁹⁾, i cui maggiori organi sono: il presidente ⁽⁴⁰⁾, l'assemblea federale ⁽⁴¹⁾ e il consiglio federale ⁽⁴²⁾.

Il potere normativo delle Federazioni, oltre all'approvazione dello statuto interno, è prettamente tecnico e si mostra nell'adozione di regolamenti recanti norme sullo svolgimento delle gare. Le Federazioni, tuttavia, hanno anche il potere di decidere l'affiliazione delle associazioni e società sportive, di effettuarne il riconoscimento mediante l'approvazione dello statuto e dei

e con la relativa Federazione e sono pertanto tenuti, a prescindere dalla stipula di un contratto di lavoro, a rispettare le regole dell'ordinamento sportivo. In questo modo si dà vita al c.d. "vincolo sportivo". In proposito, si rinvia a: BIANCHI D'URSO F., *Riflessi sulla natura giuridica del vincolo sportivo*, Dir. giur., 1979, p. 4 ss.; FRASCAROLI R., *op. ult. cit.*, p. 526. Il rapporto associativo così instaurato si somma, nel caso dell'atleta professionista, al rapporto economico nato sulla base del contratto di lavoro subordinato, dando vita ad un contratto considerato dalla dottrina *sui generis*. Sul punto, tra gli altri: BERTINI B., *Il contratto di lavoro sportivo*, Contr. impr., 1998, p. 743.

⁽³⁹⁾ Per maggiori approfondimenti sull'ordinamento calcistico si rinvia a: LUBRANO E., *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Istituto Editoriale Regioni Italiane, Roma, 2004. In particolare, si rinvia al capitolo II.

⁽⁴⁰⁾ Il presidente federale viene eletto dall'assemblea ed ha la rappresentanza legale della federazione.

⁽⁴¹⁾ L'assemblea federale si compone dei delegati delle società ed associazioni ad essa affiliate. Ha il compito di adottare lo statuto federale e di eleggere il presidente federale, i due vice-presidenti federali ed il presidente della Corte federale.

⁽⁴²⁾ Il consiglio federale è composto dal presidente federale, dai due vice-presidenti federali, dal presidente dell'A.I.A., da otto rappresentanti eletti dalle due leghe professionistiche, altri otto eletti dalla Lega Nazionale Dilettanti, sei rappresentanti eletti dagli atleti e tre dai tecnici. Tale organo emana le Norme organizzative interne della federazione (c.d. N.O.I.F.) ed il Codice di giustizia sportiva.

regolamenti interni, di revocare l'affiliazione, in genere di controllare le società sportive, e di adottare tutti quei provvedimenti applicativi che discendono dai regolamenti e dallo statuto. Infine, esse hanno potestà normativa in materia sanitaria.

§ 6. I rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo e la legge n. 280/2003. Rinvio

Acclarata la natura settoriale dell'ordinamento giuridico sportivo nazionale, si è posto il problema dei rapporti tra lo stesso e l'ordinamento generale dello Stato ⁽⁴³⁾.

L'interpretazione di tali rapporti è stata sempre caratterizzata da accesi dibattiti tra gli operatori del diritto e gli operatori del sistema sportivo. Dopo anni di forti incertezze, l'approvazione della legge n. 280/2003 ha consentito in parte di chiarire, non senza lasciare lacune, quali siano gli spazi propri dell'ordinamento sportivo e quali siano i margini di ingerenza dell'ordinamento statale nel mondo dello Sport.

E' utile partire dalla considerazione per la quale l'ordinamento settoriale dello Sport non è stato creato dallo Stato, ma da Esso riconosciuto

⁽⁴³⁾ In generale sull'argomento, si veda: QUARANTA A., *Rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico statale*, Riv. dir. sport., 1979, p. 29 ss.; LUBRANO E., *op. ult. cit.*, in particolare il capitolo II.

successivamente alla sua formazione. Tale considerazione costituisce il punto nodale nello “sbroglio della matassa” dei rapporti tra i due ordinamenti.

Da un lato, infatti, lo Stato ha sempre tentato di imporre la propria posizione di supremazia sullo Sport; dall'altro lato, invece, l'ordinamento sportivo ha cercato di affermare, in modo sempre più incisivo, la propria indipendenza dall'ordinamento statale.

Se fosse stato lo Stato a creare al proprio interno l'ordinamento settoriale dello Sport, forse tali tensioni non sarebbero sorte, perché lo Sport avrebbe dovuto accettare senza riserve la preminenza nei propri confronti del soggetto che lo aveva generato.

Capitolo secondo

I RAPPORTI TRA ORDINAMENTO STATALE ED ORDINAMENTO SPORTIVO

SOMMARIO: § 1. I principi storici alla base dei rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo - § 2. I principi di autonomia dell'ordinamento sportivo e di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica (articolo 1, legge n. 280/2003) - § 2.1. L'autonomia dell'ordinamento sportivo (articolo 2, legge n. 280/2003) - § 3. I rapporti, le interferenze ed i conflitti tra i due ordinamenti - § 3.1. Il livello normativo - § 3.2. Il livello giurisdizionale - § 4. Le norme sulla giustizia sportiva e sulla giurisdizione statale in materia sportiva (articolo 2, comma II, e articolo 3, legge n. 280/2003) - § 5. Valutazioni globali sulla legge n. 280/2003 - § 6. La giurisdizione amministrativa in materia sportiva. Rinvio

§ 1. I principi storici alla base dei rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo

Condizione di esistenza di un ordinamento giuridico settoriale, anche nel caso di formazione spontanea, è il riconoscimento legislativo da parte delle autorità statali, affinché si possa preventivamente valutare che i fini perseguiti siano conformi ai valori costituzionali, che l'organizzazione ed il funzionamento degli organi interni non sia *contra ius* ed, infine, affinché possano essere stabilite le modalità di esercizio del potere normativo ed eventualmente giustiziale.

Questo, poiché un ordinamento settoriale, seppur originario, non è sovrano. Il carattere della sovranità ⁽⁴⁴⁾ è tipico esclusivamente dell'ordinamento statale ⁽⁴⁵⁾. Da ciò deriva il principio di sussistenza, tra ordinamento giuridico statale ed ordinamenti giuridici particolari, in primo luogo, di un rapporto gerarchico.

Al tempo stesso, però, sia l'esercizio del potere normativo, sia l'esercizio di forme di giustizia interna agli ordinamenti settoriali, sono indice

⁽⁴⁴⁾ In generale, sulla nozione di sovranità, si veda: CHIMENTI P., *Diritto, Stato, sovranità nella dottrina costituzionale italiana*, Società tipografica modenese, Modena, 1927; DE LUCA P., *La sovranità degli stati nella comunità dei popoli*, Cedam, Padova, 1956; CONCI F., *Caratteri, limiti e interferenze della sovranità: contributo alla dottrina dello Stato*, Cedam, Padova, 1957; TOSATO E., *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, II, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 1 - 49; PASINI D., *Riflessioni in tema di sovranità*, Giuffrè, Milano, 1965; SALEMI A., *Diritto e potere in una concezione integrale della sovranità*, in (a cura di) ORECCHIA R., *Diritto e potere: il problema dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto*, Atti del 7° Congresso nazionale di filosofia del diritto (Roma, 31 ottobre - 4 novembre 1965), II, Giuffrè, Milano, pp. 184 - 187; CAPURSO M., *I limiti della sovranità negli ordinamenti democratici*, in *Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Cagliari*, 2, Giuffrè, Milano, 1967; GUARINO G., *La sovranità e le sue mutazioni*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 707 - 718; FOIS S., *Il principio di sovranità e la sua crisi*, in *La nascita delle Costituzioni europee nel secondo dopoguerra: Torino, 25 - 26 ottobre 1996*, Cedam, Padova, 2000, pp. 248 - 262; QUAGLIONE D., *La sovranità*, Laterza, Roma - Bari, 2004.

⁽⁴⁵⁾ Si tratta di caratteristiche che si desumono già dalle prime elaborazioni della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici. Solo l'ordinamento a carattere generale può essere sovrano, in quanto completo e perfetto in tutti i suoi aspetti; gli ordinamenti di settore, per il proprio carattere di specificità, non hanno quel grado di perfezione che consente loro di esercitare potere sovrano, ovvero potere generale d'imperio. Da questo punto di vista tali ordinamenti possono solo dipendere dall'ordinamento a loro sovra-ordinato. Per meglio comprendere, basti pensare ad un sistema di scatole cinesi: ciascuna scatola può essere costruita ed usata singolarmente; tuttavia, per formare il sistema, è necessario che sulla base delle caratteristiche della più grande siano plasmate le altre, affinché possano essere collocate l'una all'interno delle altre. In sostanza, sarà la scatola maggiore a decidere le sorti delle scatole minori e, quindi, ad esercitare potere sulle stesse. Tale concetto, con specifico riferimento all'ordinamento sportivo, è messo in luce da: QUARANTA A., *op. ult. cit.*, p. 35.

di autonomia ⁽⁴⁶⁾. Infatti, nonostante l'ordinamento statale resti sempre preminente ⁽⁴⁷⁾ - in virtù del principio gerarchico - nei confronti di tali ordinamenti di settore, essi sono in ogni caso riconosciuti dallo Stato quali ordinamenti giuridici, e va da sé che, agli stessi, debba essere attribuito potere autonomo.

Quindi, si può concludere che, in generale, il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamenti settoriali si estrinsechi nella dialettica: preminenza o supremazia del primo/autonomia limitata dei secondi.

Fatte queste premesse generali, è chiaro che, nonostante l'ordinamento sportivo sia nato spontaneamente e si sia da subito reso autonomo sia da un punto di vista organizzativo e funzionale, che da un punto di vista normativo e giustiziale, esso ha successivamente dovuto tener conto della ineludibile preminenza nei propri confronti dell'ordinamento statale ⁽⁴⁸⁾. Per cui, sin dal

⁽⁴⁶⁾ Il principio di autonomia deve essere letto nell'ambito di un rapporto di mera separazione e non, invece, di esclusione, tra i due ordinamenti. Dal principio gerarchico deriva la preminenza dell'ordinamento statale sugli ordinamenti settoriali. L'autonomia implica un'organizzazione ed un funzionamento, gestiti dal medesimo ordinamento di settore, ma nel rispetto dei superiori principi dello Stato, e non, invece, come molti sono portati a pensare, vera e propria autarchia dell'ordinamento settoriale.

⁽⁴⁷⁾ Il principio di preminenza, quindi, esprime superiorità gerarchica dell'ordinamento a fini generali sull'ordinamento a fini settoriali. Tale principio è corollario del principio gerarchico tra ordinamenti giuridici, il quale, a sua volta, è frutto della acclarata teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici.

⁽⁴⁸⁾ Si tratta di un concetto di facile intuizione, laddove si legga con particolare attenzione il capitolo precedente. Il fenomeno sportivo è nato senza che lo Stato italiano gli abbia immediatamente conferito carattere di giuridicità. Per tale motivo, il sistema sportivo si è organizzato senza ordine di limiti da rispettare. Solo a seguito della legge n. 426/1942, e, quindi, del riconoscimento giuridico del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive (*rectius*: del riconoscimento legislativo dell'ordinamento sportivo in Italia), si è posto il problema del raccordo tra un ordinamento di settore, quindi gerarchicamente sotto-ordinato a quello generale, e lo Stato, secondo la logica autonomia/preminenza.

primo riconoscimento legislativo dell'ordinamento giuridico sportivo in Italia, i rapporti tra questo e lo Stato sono stati caratterizzati, da un lato, da una crescente ingerenza del legislatore nelle questioni sportive e, dall'altro, da forti spinte autonomistiche del sistema dello Sport.

Sebbene siano stati fatti considerevoli sforzi da parte della dottrina e della giurisprudenza per una definizione di tali rapporti, essi non sono mai stati delineati in termini precisi, fino all'entrata in vigore della legge 17 ottobre 2003, n. 280 ⁽⁴⁹⁾. Almeno in linea teorica, non si può non commentare in modo favorevole l'esito della riforma per la risoluzione del profilo in esame.

⁽⁴⁹⁾ Si è già messo in luce che tale legge è frutto della conversione del d. l. n. 220/2003, emanato dal Governo durante la c.d. estate "calda" del 2003, nella quale si sono verificati episodi di conflitto tra i due ordinamenti. A seguito di vicende prodottesi in Italia ed in Europa nel decennio precedente, questi ultimi fatti hanno creato l'occasione propizia per un intervento del legislatore che si auspicava da tempo. Infatti, con tale decreto-legge, a grandi linee, si è codificato quanto già affermato da dottrina e giurisprudenza italiana ed europea. In sede di conversione, il suddetto decreto è stato oggetto di modifiche, che hanno consentito di meglio precisare i rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo, soprattutto per quanto riguarda il profilo delle interferenze tra giurisdizione statale e giustizia sportiva. Rinviamo *infra* per una approfondita analisi di tali tematiche, sul decreto-legge n. 220/2003 si rinvia a: GIACOMARDO L., *Autonomia per le Federazioni ed una delega in bianco al C.O.N.I.*, Dir. giust., 2003, f. 31, pp. 9 - 11.

A titolo di cronaca, può ulteriormente precisarsi che le vicende che hanno indotto il Governo ad utilizzare i poteri di decretazione d'urgenza sono quelle relative al c.d. "caso Catania II", che ha prodotto contrasti tra giudice sportivo e vari tribunali amministrativi per problematiche inerenti l'ammissione ai Campionati di serie A e B dell'anno 2003/2204. Per maggiori approfondimenti, si rinvia a: GIACOMARDO L., *Storie da Tar... sport. I quattro mesi che hanno sconvolto il calcio*, Dir. giust., 2003, f. 31, inserto speciale, pp. II - XXXII.

§ 2. I principi di autonomia dell'ordinamento sportivo e di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica (articolo 1, legge n. 280/2003)

L'articolo 1 ⁽⁵⁰⁾ della legge n. 280/2003 precisa che il principio informatore dei rapporti tra ordinamento della Repubblica ed ordinamento giuridico sportivo deve essere quello di autonomia, salvo la rilevanza per l'ordinamento superiore di situazioni giuridiche soggettive, connesse all'attività sportiva, la cui realizzazione e tutela deve essere riservata all'apparato statale.

Dunque, il legislatore ha, innanzitutto, rimosso il contrasto dialettico tradizionalmente preso in considerazione da dottrina e giurisprudenza in materia (autonomia/preminenza), sostituendolo con quello di: autonomia dell'ordinamento sportivo / rilevanza ⁽⁵¹⁾ per l'ordinamento statale di determinate situazioni giuridiche soggettive.

⁽⁵⁰⁾ Articolo 1 della legge n. 280/2003: "Principi generali - 1. La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale. 2. I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvo i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive, connesse con l'ordinamento sportivo".

⁽⁵¹⁾ Il concetto di rilevanza applicato allo Sport non è una novità introdotta dal legislatore del 2003. Si tratta, invece, di una nozione elaborata a livello comunitario e recepita in Italia. Il riferimento è alle sentenze Walrave/U.C.I. (Corte di Giustizia, 12 dicembre 1974, *Racc. sent. Corte Giust.*, 1974, p. 1405) e Donà/Mantero (Corte di Giustizia, 14 luglio 1976, *Ibidem*, 1976, p. 1333) nelle quali, per la prima volta in giurisprudenza, si è precisato che determinate situazioni giuridiche soggettive, connesse al mondo dello Sport, non potessero essere ignorate dallo Stato nel caso in cui fossero lese. Tali situazioni giuridiche dovevano, però, essere rilevanti; laddove per rilevanza, secondo i giudici comunitari, doveva intendersi una situazione che avesse delle ripercussioni a carattere economico sul soggetto titolare della posizione giuridica.

La nozione di rilevanza in ambito sportivo è stata meglio definita dalla dottrina e dalla giurisprudenza italiane.

Innanzitutto, sono state catalogate le questioni afferenti al sistema sportivo in quattro macro-aree:

- questioni tecniche;
- questioni disciplinari;
- questioni patrimoniali tra pari-ordinati;
- questioni c.d. "amministrative".

Successivamente, si è posto il problema di quale di queste categorie potesse rilevare, secondo l'interpretazione comunitaria, per l'ordinamento statale.

Pacificamente sono state escluse le questioni tecniche, in quanto ritenute inidonee a causare la lesione di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo. Per cui, sono state fatte rientrare nella sfera dell'indifferente giuridico, senza neanche valutarne la loro possibile incidenza economica. Trattasi di un orientamento acclarato dalla Suprema Corte già sul finire degli anni '80 (Cass. civ., sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399, *Foro it.*, 1990, I, c. 899; *Giur. it.*, 1990, I, 1, p. 1281; *Riv. dir. sport.*, 1990, p. 57; in cui si è sancito il difetto assoluto di giurisdizione rispetto ad una domanda giustiziale volta ad ottenere l'annullamento di una decisione presa dagli organi di giustizia sportiva in sede di verifica di regolarità tecnica di una competizione sportiva) e più volte ribadito sia in sede dottrinale che giurisprudenziale. Più nello specifico, deve essere esclusa la possibile lesione di un diritto soggettivo poiché le questioni tecniche si originano dalla violazione delle norme tecniche. Tali norme servono per disciplinare le modalità di gara, sono norme specifiche, di settore, che, per le loro caratteristiche, non possono essere qualificate norme di relazione, dalle quali, invece, scaturiscono diritti soggettivi e contrapposti obblighi fra i vari soggetti coinvolti nell'esercizio dell'attività sportiva. Al tempo stesso, non si riscontrano, in violazione di tali norme, lesioni di interessi legittimi. L'interesse legittimo è legato al provvedimento amministrativo: non si può dire che le autorità sportive, nell'applicare norme tecniche, che sono norme interne, diano vita a dei provvedimenti amministrativi. In dottrina si rinvia a: NACCARATO G., *Sulla carenza di giurisdizione del giudice statale in ordine alla organizzazione di competizioni sportive*, nota a Trib. Roma, 20 settembre 1996, *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 546 ss. Per la giurisprudenza, invece, si rinvia a: T.A.R. Lazio, sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099, *Riv. dir. sport.*, 1985, p. 589; *IDEM*, sez. III, 24 ottobre 1985, n. 1613, *Foro it.*, 1986, III, c. 389.

Per quanto riguarda, invece, le questioni disciplinari, dopo un indirizzo iniziale secondo cui le fattispecie in esse contenute non presentavano alcun risvolto di natura economica, grazie all'apporto giurisprudenziale, si è ritenuto opportuno ricomprendere alcune di esse nell'alveo del giuridicamente rilevante. Da segnalare una sentenza della Suprema Corte successiva all'entrata in vigore della legge di conversione, la quale qualificava ancora le prime due macro-aree come indifferenti per l'ordinamento statale. Si veda: Cass. civ., sez. un., 23 marzo 2004, n. 5775, *Foro amm. C.D.S.*, 2004, p. 680. Ciò sta a significare che la spinta verso l'attribuzione di rilevanza ad alcune questioni disciplinari è frutto dell'apporto della giurisprudenza amministrativa.

Minori problemi di qualificazione in merito alla rilevanza si sono verificati per le ultime due macro-aree, rispettivamente delle questioni patrimoniali tra pari-ordinati e delle questioni c.d. "amministrative". Per maggiori approfondimenti si rinvia *infra*.

Da ultimo, merita precisare che, nel d. l. n. 220/2003, il principio che giustificava l'intervento dello Stato in materia sportiva non era quello della semplice rilevanza, bensì quello della "effettiva" rilevanza. In sede di conversione è stato eliminato l'aggettivo. Si tratta di una modifica da non trascurare. Infatti, autorevole dottrina ha messo in luce come in essa

Dopodiché, per usare una metafora, sembra che il legislatore abbia ritenuto che sulla scena delle rappresentazioni sportive vi debbano essere, non più due soggetti con il medesimo ruolo, bensì un “attore protagonista”, cioè lo Sport, e un “attore non protagonista”, cioè lo Stato.

Il compito attribuito agli attori non protagonisti è sia quello di far spiccare la figura del protagonista, sia quello di curare la propria posizione recitando al meglio il copione loro assegnato, per fare in modo tale che lo spettacolo possa risultare piacevole in una visione d’insieme.

Sembra che niente di diverso abbia voluto il legislatore del 2003: le questioni spiccatamente sportive sono state attribuite al potere normativo e alla giustizia domestica dell’ordinamento sportivo nazionale, mentre, nei settori giuridicamente, in quanto economicamente, rilevanti - pur sempre di competenza dello Sport - l’ordinamento statale è tenuto ad intervenire, al fine di valutare la legittimità delle regole oppure per apprestare tutela giurisdizionale, in modo che il sistema sportivo possa sempre funzionare al massimo grado di efficienza ⁽⁵²⁾.

si debba rinvenire la volontà del legislatore di ridurre l’ambito di autonomia, troppo generosamente esteso durante la decretazione d’urgenza, dell’ordinamento sportivo.

⁽⁵²⁾ A supporto di tale interpretazione, può richiamarsi un dato legislativo, ovvero lo statuto del C.O.N.I., così come modificato dal D.M. del 23 giugno 2004, che espressamente prevede, agli articoli 2 e 4, il principio di autonomia sportiva - che si esplica mediante attività di disciplina e regolazione da parte del medesimo ordinamento sportivo - e la salvaguardia di tale autonomia - mediante il blocco di ingerenze, da parte dello Stato, di natura politica, religiosa ed economica. In questo modo, si potrebbe addirittura giungere ad ipotizzare che, nei rapporti tra Stato e Sport, l’autonomia dell’ordinamento sportivo riesca a prevalere su interessi a carattere generale dell’ordinamento statale.

§ 2.1. L'autonomia dell'ordinamento sportivo (articolo 2, legge n. 280/2003)

Era necessario, tuttavia, che il legislatore specificasse l'ambito di estensione di detta autonomia, per meglio definire i rapporti con l'ordinamento giuridico statale.

Così, l'articolo 2 ⁽⁵³⁾ passa ad elencare le questioni attribuite all'ordinamento sportivo, sia per quanto attiene alla disciplina sostanziale, sia per quanto riguarda la tutela di diritti o interessi lesi in *subiectae materiae*.

Nella legge si prevede che le macro-aree di competenza esclusiva dello Sport siano due:

1) la prima, relativa all'osservanza e all'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie ⁽⁵⁴⁾ dell'ordinamento sportivo

⁽⁵³⁾ Articolo 2 della legge n. 280/2003: "Autonomia dell'ordinamento sportivo - 1. In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire 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. 2. 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 articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo. 2-bis. Ai fini di cui al comma 1, lettera a) e allo scopo di evitare l'insorgere di contenzioso sull'ordinato e regolare andamento delle competizioni sportive, sono escluse dalle scommesse e dai concorsi pronostici connessi al campionato italiano di calcio le società calcistiche, di cui all'articolo 10 della legge 23 marzo 1981, 91, che siano controllate, anche per interposta persona, da una persona fisica o giuridica che detenga una partecipazione di controllo in altra società calcistica. Ai fini di cui al presente comma, il controllo sussiste nei casi previsti dall'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile".

⁽⁵⁴⁾ Si tratta della macro-area delle questioni tecniche.

nazionale e delle sue articolazioni, al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche ⁽⁵⁵⁾;

2) la seconda, riguardante i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive ⁽⁵⁶⁾.

E' opportuno precisare che, in sede di conversione, la formulazione letterale di tale attribuzione ha subito delle specificazioni rilevanti. Infatti, nel testo del decreto-legge non vi era nessun riferimento alle norme tecniche, ma solo al corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche. Successivamente, si è ritenuto opportuno fare un espresso riferimento alle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo, cioè alle tipiche norme tecniche di qualsiasi ordinamento di settore. Infatti, la questione tecnica è relativa all'emanazione da parte dell'ordinamento sportivo di un atto in applicazione e attuazione della normativa tecnica. Il legislatore avrebbe potuto ordinare tale tipologia di norme seguendo l'ordine gerarchico delle fonti nell'ordinamento sportivo, ovvero norme statutarie (norme costituzionali dell'ordinamento sportivo), norme regolamentari (norme di recepimento dei principi statali, quindi fonti primarie) e, infine, norme organizzative (norme di adeguamento alla disciplina statutaria e regolamentare, quindi fonti di secondo grado dell'ordinamento sportivo). Viceversa, il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche è stato previsto quale fine che deve essere assicurato a mezzo della normativa di tipo tecnico. Si può dire, *ad abundantiam*, che questo sia il fine principale che l'ordinamento sportivo deve perseguire, ricordando che lo stesso ordinamento è nato per favorire la pratica sportiva, soprattutto a livello agonistico.

⁽⁵⁵⁾ In realtà, il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche deve essere visto non solo come il fine prioritario dell'ordinamento sportivo, ma anche come un fine di natura pubblica del nostro Stato. Ciò si evince dal fatto che molte vicende sportive, in genere calcistiche, sono state alla base di interventi normativi delle Istituzioni statali, oppure dell'emanazione di decisioni, soprattutto amministrative.

Lo Sport è un fenomeno seguito, sentito, ed amato in Italia, da far più seguaci della religione cattolica, da far tanto parlare l'opinione pubblica, che non può non essere considerato come un affare di Stato, come un interesse anche delle Istituzioni pubbliche, al pari di una sanità funzionante o della decisione su di un intervento militare. Sia che l'Italia vinca i mondiali di calcio, sia che si creino problemi di ordine pubblico e sicurezza in occasione di una gara di calcio, si animano i sentimenti dell'opinione pubblica e lo Stato nasce per non ignorare il comune sentire.

⁽⁵⁶⁾ E' pacifico che la macro-area delle questioni disciplinari risulta essere una creazione di dottrina e giurisprudenza ai fini dell'applicazione del concetto di rilevanza. A tutt'oggi, la norma in commento è anacronistica rispetto alle speculazioni dottrinali in argomento e ad un consolidato orientamento giurisprudenziale.

Per questioni disciplinari devono intendersi tutte quelle questioni che attengono alla irrogazione di sanzioni sportive, cioè di sanzioni derivanti dalla violazione della normativa sportiva, in modo particolare della normativa tecnica. La sanzione, infatti, è conseguenza

della violazione di tutte quelle norme che consentono di assicurare un corretto e non violento svolgimento delle gare. *Prima facie*, sembrerebbe trattarsi di questioni afferenti al solo mondo dello Sport, non potendo l'irrogazione di una sanzione produrre effetti giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale. E' opportuno sottolineare, però, che l'irrogazione di una sanzione da parte di un arbitro o di un giudice sportivo ben può provocare la lesione di una situazione giuridica soggettiva. Questo sta a significare che, a differenza che nel caso delle questioni tecniche, le questioni disciplinari non devono essere ricondotte all'alveo dell'indifferente giuridico.

Si sono posti problemi relativi all'individuazione della natura di tali sanzioni. Dottrina, soprattutto risalente, le riconduceva alle sanzioni penali o civili (in argomento, si veda: RASPONI G., *Il potere disciplinare. Natura giuridica e soggetti attivi*, Cedam, Padova, 1942, p. 3 ss.). Piuttosto, trattasi di un genere particolare di sanzione. In questo caso si opera nell'ambito di un ordinamento settoriale che, per quanto non sovrano, ha come connotato intrinseco quello di essere in una posizione di supremazia rispetto ai propri appartenenti, ai propri "affiliati". Di conseguenza, esso deve fare in modo che, specularmente a quanto avviene in qualsiasi ordinamento statale, le norme poste nell'esercizio del proprio potere normativo siano rispettate. Tale esigenza non può essere riconducibile agli schemi del diritto penale o civile, che sono branche del diritto statale, ma è tipica dell'ordinamento autonomo dello Sport. In tal senso, si veda: FORTI V., *Riflessioni in tema di diritto disciplinare sportivo e responsabilità oggettiva*, RDES, 2007, III, pp. 15 - 16. Ciò non vieta, però, che tali sanzioni possano assumere rilevanza per l'ordinamento statale, in quanto ordinamento gerarchicamente sovra-ordinato a quello sportivo.

Infatti, proprio applicando il concetto di rilevanza elaborato a livello comunitario ed adattato in Italia, la giurisprudenza, ordinaria ed amministrativa, nella vigenza di un vuoto normativo in tal senso, ha progressivamente ritenuto di poter dichiarare la propria giurisdizione in tema di questioni disciplinari sportive. Senza soffermarsi a lungo su tali indirizzi giurisprudenziali, ormai risalenti, è semplicemente opportuno accennare che il problema che è stato posto era quello di individuare i provvedimenti disciplinari che potessero ledere situazioni giuridiche soggettive ed avere una rilevanza per lo Stato. Si è ritenuto che in caso di sanzioni, anche patrimoniali, inflitte a tesserati professionisti e a società sportive, si potesse ledere rispettivamente il diritto al lavoro - sancito dall'articolo 4 della Costituzione - ed il diritto di iniziativa economica privata - sancito dall'articolo 41 della Costituzione - per cui non si poteva negare la possibilità di tutela statale di diritti supremi ed inviolabili del nostro ordinamento. L'esigenza di rivolgersi al giudice statale non poteva essere *by-passata* nel momento in cui la lesione di questi diritti portava con sé un apprezzabile risvolto economico. Nel caso, invece, di sanzioni comminate ad atleti non professionisti ed associazioni sportive, si è individuata la rilevanza per lo Stato, in linea generale, per la violazione dei diritti fondamentali di cui agli articoli 2 e 18 della nostra Carta fondamentale; nel caso in cui, invece, questi soggetti svolgessero attività sostanzialmente professionistica, per la violazione o del diritto al lavoro o del diritto di iniziativa economica privata. Pare che si sia giunti alla configurazione della rilevanza per il settore dilettantistico non senza forzature: il mondo del puro agonismo dovrebbe prescindere da interessi e coinvolgimenti di natura economica.

Grazie a questi floridi apporti giurisprudenziali, sono state riconosciute come rilevanti, e come tali proponibili innanzi agli organi statali, tre tipologie di sanzioni disciplinari sportive, e ne è stato, altresì, individuato il giudice competente:

-
- le sanzioni disciplinari sportive espulsive dall'ordinamento sportivo (radiazione o revoca dell'affiliazione). Si è ritenuto che tali sanzioni fossero irrogate a mezzo di un atto autoritativo che andava ad incidere sull'interesse legittimo dell'affiliato, per cui giudice competente per tali controversie è stato designato quello amministrativo. Per quanto attiene all'individuazione della competenza giurisdizionale *nulla quaestio*, considerando che si tratta di atti espressione di una potestà pubblicistica demandata dal C.O.N.I. alle Federazioni;
 - le sanzioni disciplinari temporaneamente interdittive (squalifica). Anche in questo caso si è ritenuto sussistere la giurisdizione del giudice amministrativo ogni qualvolta la sanzione andasse ad incidere in modo sostanziale sulla posizione giuridica soggettiva del tesserato, senza specificare se essa fosse qualificabile o meno in termini di interesse legittimo. Se è vero che la squalifica viene inflitta pur sempre mediante un atto autoritativo, e quindi a carattere pubblicistico-amministrativo da parte della Federazione di appartenenza, è altrettanto vero che essa produce degli effetti che, pur essendo temporanei, sono certamente da considerare giuridicamente rilevanti in quanto inciderebbero sul diritto soggettivo a trarre profitto dalla propria attività lavorativa. Nell'ambito della distinzione operata dalla dottrina tra sanzioni d'ordine e sanzioni espulsive (cfr: SANINO M., *op. ult. cit.*, p. 493), questa pare rientrare nella prima categoria; pertanto, non appare corretta la configurazione della giurisdizione amministrativa, quanto piuttosto quella del giudice ordinario. Solo nel caso di sanzioni ascrivibili alla seconda categoria si determina la rottura del rapporto affiliato - federazione - ordinamento sportivo; di conseguenza, si produce la lesione di un interesse di natura pubblicistica che solo la giustizia amministrativa può tutelare;
 - le sanzioni disciplinari pecuniarie (ammenda). Anche in questo caso i magistrati amministrativi hanno avocato a sé la relativa competenza. Tra le ultime, si veda: Cons. St., sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108, *Foro amm.*, 1996, p. 162. Anche in questo caso valgono i rilievi fatti in precedenza circa la insussistenza della giurisdizione amministrativa.

Successivamente il legislatore, tentando di risolvere ogni dubbio in materia e nell'ottica di incrementare l'autonomia dell'ordinamento sportivo, all'articolo 2, comma I, della legge n. 280/2003, ha previsto la c.d. "riserva del disciplinare". In altri termini, ha riservato alla competenza esclusiva dello Sport la macro-area della questioni disciplinari, ignorando gli sforzi giurisprudenziali precedentemente compiuti e l'applicazione della nozione di rilevanza. A seguito della sua entrata in vigore, tale norma ha destato perplessità innanzitutto sulla sua legittimità costituzionale. Senza rimettere la questione al vaglio dei giudici costituzionali, il T.A.R. Lazio (assieme ad una sola pronuncia del T.A.R. catanese) ha creato un solido indirizzo giurisprudenziale che, giusto o sbagliato che sia, si faticherà nell'immediato a superare. Infatti, i giudici amministrativi, laddove investiti della decisione di questioni disciplinari, hanno deciso, anziché rimettere la questione alla Corte Costituzionale, di seguire i canoni ermeneutici dalla stessa elaborati, cercando di elaborare una interpretazione conforme a Costituzione. Così, hanno statuito che, nonostante una forte autonomia dell'ordinamento sportivo, laddove la sanzione disciplinare irrogata sia economicamente e giuridicamente rilevante per lo Stato, non si può negare, al soggetto sportivo e cittadino statale, giustizia terza ed imparziale, perché così si andrebbero a violare fondamentali principi del nostro ordinamento. Per cui, in questi casi, esauriti i gradi della giustizia sportiva, si può ricorrere al giudice statale, nella specie al giudice amministrativo (in argomento, si veda: ordinanza T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 28 luglio 2004, n. 4332,

Sembra che nella legge manchi, invece, un corrispondente articolo che elenchi o consenta di desumere *a contrario* le questioni attribuite allo Stato, quasi a rimarcare che Esso, in materia sportiva, debba fare da sfondo

http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200404332_OS.doc; sentenza T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 18 aprile 2005, n. 2801, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200502801_SE.doc; ordinanza T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 21 aprile 2005, n. 2244, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200502244_OS.doc; sentenza T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 14 dicembre 2005, n. 13616, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200513616_SE.doc; ordinanza T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 22 agosto 2006, n. 4666, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200604666_OS.doc; IDEM, sez. III-ter, 22 agosto 2006, n. 4671, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200604671_OS.doc; sentenza T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 22 agosto 2006, n. 7331, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200607331_SE.doc; ordinanza T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 12 aprile 2007, n. 1664, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200701664_OS.doc; sentenza T.A.R. Sicilia, sez. Catania, 19 aprile 2007, n. 679, *RDES*, III, 2, pp. 135 - 154; T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 8 giugno 2007, n. 5280, *Foro it*, 2007, III, c. 474; IDEM, sez. III-ter, 21 giugno 2007, n. 5645, *Foro it.*, 2007, III, c. 473).

Tale giurisprudenza ha previsto la giurisdizione del giudice amministrativo per qualsiasi tipo di sanzione irrogata, purché rilevante, e solo in una recente pronuncia ha precisato che: «(...) *l'impugnazione di sanzioni disciplinari irrogate a causa di comportamenti contrari al regolamento sportivo dell'Ente, trattandosi di atti adottati da soggetto di diritto pubblico nell'esercizio di una potestà pubblica, idonei a produrre modificazioni delle posizioni soggettive del settore di competenza, affievolendo tali posizioni di interesse legittimo, attengono alla giurisdizione del giudice amministrativo*». A tal riguardo, T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 19 dicembre 2007, n. 13660, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200713660_SE.doc.

Rilevano anche due recenti sentenze del T.A.R. Lazio, dal contenuto simile, nelle quali si dichiara il difetto assoluto di giurisdizione in relazione all'irrogazione di una sanzione disciplinare che viene considerata irrilevante per l'ordinamento statale, in quanto seguente valutazioni squisitamente tecniche di soggetti sportivi. Si tratta di: T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 5 novembre 2007, n. 10894, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200710894_SE.doc; IDEM, sez. III-ter, 5 novembre 2007, n. 10911, *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 86.

Pur considerando lodevole l'intento di confinare l'autonomia dell'ordinamento sportivo, è chiaro che siamo di fronte ad uno dei numerosi tentativi della giurisprudenza amministrativa di ampliare oltremodo le proprie competenze, soprattutto nella materia sportiva, dove gli interessi in gioco sono numerosi e neanche i vari tribunali amministrativi territoriali riescono ad elaborare un punto di vista unitario. Ciò è dimostrato dalla circostanza per la quale il Tribunale di Giustizia Amministrativa per la regione siciliana (sentenza 8 novembre 2007, n. 1048, *RDES*, 2007, III, 2, pp. 189 - 206) ha ritenuto sussistere difetto di giurisdizione del giudice statale nel caso di questioni disciplinari, poiché, anche se economicamente apprezzabili, irrilevanti per lo Stato, secondo una inopinabile scelta del legislatore, facendo leva su di un'interpretazione letterale e acritica della legge. Il caso in oggetto era quello della squalifica del campo del Catania dopo l'omicidio Raciti.

all'ordinamento di settore, anche se, in realtà, l'articolo seguente, l'articolo 3, detta le norme relative alla giurisdizione attribuita all'ordinamento della Repubblica.

§ 3. I rapporti, le interferenze ed i conflitti tra i due ordinamenti

Prendendo in considerazione le norme fino ad ora esaminate emerge che i rapporti - e le eventuali interferenze reciproche e, quindi, i possibili conflitti - tra i due ordinamenti possono configurarsi sotto un duplice profilo: l'uno attinente l'esercizio di attività normativa, l'altro attinente l'esercizio di attività giurisdizionale.

§ 3.1. Il livello normativo

Avuto riguardo al primo dei due profili testè citati, attraverso l'utilizzo di concetti di teoria generale del diritto, quali soprattutto il principio di gerarchia tra ordinamenti, deriva il corollario secondo cui, nei rapporti tra ordinamento dello Stato ed ordinamenti minori, il potere normativo primario spetta agli organi statali, mentre quello secondario agli organi degli ordinamenti settoriali ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁷⁾ A tal riguardo è utile fare una precisazione.

Ci si è a lungo soffermati sull'autonomia dell'ordinamento sportivo. Da tale principio deriva che l'ordinamento dello Sport, avendo autonomia normativa, organizza un proprio sistema di fonti, con delle fonti di rango primario e delle fonti di rango secondario. Non deve dimenticarsi, però, che l'ordinamento sportivo, per quanto autonomo, resta pur sempre un ordinamento settoriale dello Stato e, come tale, gerarchicamente sotto-ordinato ad esso. Il

Infatti, in materia sportiva, lo Stato legifera con fonti di rango primario (legge ordinaria, decreto-legge, decreto legislativo), lasciando alle istituzioni sportive l'emanazione delle fonti secondarie (regolamenti). La fonte legislativa consente, innanzitutto, di stabilire i rapporti tra i due ordinamenti; in più è utile a fissare i principi vincolanti e le direttive-guida da seguire nelle varie manifestazioni giuridiche dell'ordinamento sportivo.

Di converso, con la fonte regolamentare, nel rispetto del contenuto delle fonti di grado superiore, si può dettare l'organizzazione interna dell'ordinamento, nonché stabilire le modalità tecniche di svolgimento dell'attività sportiva, le regole disciplinari per gli atleti, le possibilità sanzionatorie, ed, infine, le modalità di giustizia interna ⁽⁵⁸⁾.

potere legislativo è esclusivo dello stesso Stato; per cui, laddove si voglia coniugare il sistema delle fonti statale con quello sportivo, dato che le fonti di rango primario dello Sport sono pur sempre espressione di potestà amministrativa, esse assumono il rango di fonti secondarie secondo l'ordinamento statale.

Per meglio precisare, sulla base della configurazione dei rapporti tra Stato e Sport, non esiste un unico sistema di fonti: i sistemi sono due, perché i due ordinamenti sono separati tra loro. Tuttavia, le fonti sportive possono essere riguardate secondo la gerarchia statale, ed, in questo caso, esse assumeranno la denominazione di "regolamenti".

⁽⁵⁸⁾ Si può specificare affermando che lo Stato ha attribuito, ancor prima dell'intervento legislativo del 2003, all'ordinamento dello Sport la sola funzione amministrativa, escludendo la regolamentazione di situazioni giuridiche soggettive, che può avvenire solo a mezzo dell'esercizio del potere legislativo primario, come i rapporti intersoggettivi privati. In tal senso: Cass. civ., sez. III, 11 febbraio 1978, n. 625, *Foro it.*, 1978, I, c. 862; *Idem*, sez. III, 3 aprile 1987, n. 3218, *Giust. civ.*, 1987, I, p. 1678; *Idem*, sez. III, 11 maggio 1994, n. 7856, *Riv. dir. sport.*, 1995, p. 114. Le istituzioni sportive, in sostanza, pongono le regole relative all'organizzazione sportiva e allo svolgimento delle gare. Ciò non significa che le regole sportive siano prive di efficacia. Infatti, le stesse sono norme; esplicano la loro efficacia nell'ambito, però, del solo ordinamento sportivo; sono imperative e vincolanti nei confronti degli affiliati e dei tesserati, sia quando sono dettate dal C.O.N.I., sia quando sono dettate dalle Federazioni. In tal senso, si veda: Cons. St., sez. VI, 6 marzo 1973, n. 80, *Cons. Stato*, 1973, I, p. 476. E' da notare, ad ogni buon conto, che: «(...) i regolamenti emanati dalle federazioni sportive nazionali dettano norme tecniche e sportive per l'esercizio dello sport controllato, ma non costituiscono fonte di diritti e di

Tuttavia, è frequente che si verificano situazioni di conflitto tra ordinamento generale ed ordinamento particolare.

Si ha conflitto normativo tra ordinamento statale ed ordinamento settoriale nel momento in cui la disciplina regolamentare contrasta sul medesimo oggetto con la preminente disciplina legislativa. Si verifica il caso dell'illegittimità della normativa di settore. In simile ipotesi, o l'ordinamento settoriale decide di modificare le proprie norme in modo che siano conformi a quelle statali, o la risoluzione del conflitto viene demandata agli organi giurisdizionali dell'ordinamento superiore, quello statale. Il giudice statale adotterà una decisione alla quale gli organi dell'ordinamento inferiore devono necessariamente ottemperare. Laddove ciò non succeda, dal conflitto normativo può originarsi un ulteriore conflitto di tipo giurisdizionale.

Non di rado, tale tipologia di conflitto, soprattutto in passato, si è presentata nei rapporti tra Stato e Sport ⁽⁵⁹⁾. L'unica zona franca era costituita

obblighi per coloro che sono estranei all'organizzazione sportiva». Così si è pronunciato: Trib. Genova, 5 giugno 1972, *Riv. dir. sport.*, 1973, p. 59.

⁽⁵⁹⁾ In questi casi si sono verificate ipotesi di illegittimità della norma sportiva in riferimento a quella statale. Non bisogna dimenticare che, per quanto riconosciuto autonomo, l'ordinamento sportivo, anche nell'esercitare potere normativo, in realtà svolge funzione amministrativa. Quindi, laddove non intervenga direttamente a modificare la norma illegittima, sarà competente a giudicare il giudice statale amministrativo, dichiarando l'illegittimità della norma oggetto del giudizio ed invitando le istituzioni sportive ad ottemperare alla propria decisione. Alla luce dei principi generali che reggono i rapporti tra i due ordinamenti, è di immediata evidenza che, anche per ammettere il giudizio statale di illegittimità, è necessario che vi sia rilevanza della materia. A livello comunitario il concetto di rilevanza è nato in relazione a due ipotesi di conflitto normativo; in Italia è stato applicato in relazione ad ipotesi di conflitto giurisdizionale relativo all'impugnazione di atti sportivi a carattere provvedimento ritenuti illegittimi (ed in tal senso, infatti, è stato descritto in precedenza). Nel caso di conflitto normativo, per valutare la rilevanza, bisogna compiere un'indagine a più ampio spettro, in quanto non si devono valutare i risvolti economici e la

dagli interventi tecnici, che, a tutt'oggi, costituiscono appannaggio di esperti in materia sportiva, in quanto la relativa disciplina non necessita di rispettare principi generali dello Stato.

A seguito dell'entrata in vigore della riforma sembrava, però, che la normativa desumibile dal combinato disposto degli articoli 1 e 2 della legge n. 280/2003 fosse la chiave di volta per evitare il fenomeno dei conflitti normativi. Inoltre, per quanto riguardava il riparto delle competenze legislative tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo, i primi commentatori hanno considerato l'elencazione contenuta nell'articolo 2, comma I, tassativa ed inderogabile.

Alla luce degli indirizzi giurisprudenziali sull'applicazione del concetto di rilevanza, in modo particolare in materia disciplinare, si può dire che la prassi giudiziaria ha prevalso sull'interpretazione letterale delle norme, e si può concludere affermando che non è mai esistita una "riserva del disciplinare" a favore dell'ordinamento sportivo, né da un punto di vista normativo, né da un punto di vista giustiziale. Materia esclusiva del mondo sportivo è solamente quella tecnica.

lesione di una situazione giuridica soggettiva causata dal singolo atto a carattere provvedimentale, ma si deve valutare la possibile incidenza economica di un ambito di disciplina normativa. Le conclusioni alle quali si giunge sono le medesime, in quanto gli atti a carattere provvedimentale derivano dall'applicazione delle norme sportive. Da ciò deriva che giuridicamente irrilevante è solo la materia tecnica, in quanto materia di settore. Non esistono, a livello statale, delle norme a cui le norme tecniche sportive possano essere paramtrate ai fini di un giudizio di legittimità.

§ 3.2. Il livello giurisdizionale

Avuto riguardo, invece, al secondo dei due profili in esame, è utile ribadire che ciascun ordinamento settoriale, in virtù del principio di autonomia, organizza un sistema interno di giustizia, affinché possa essere assicurata la corretta applicazione della normativa ordinamentale e, di conseguenza, si possa procedere ad irrogare eventuali sanzioni nei confronti dei soggetti inadempienti.

Non bisogna dimenticare, però, che gli appartenenti ad un ordinamento settoriale sono anche cittadini dello Stato, ai quali non può essere, in ogni caso, negato il diritto alla tutela giurisdizionale sancito dall'articolo 24 della Costituzione.

Questa duplice possibilità di tutela conduce inevitabilmente ad interferenze, che si traducono in conflitti, tra ordinamenti settoriali ed ordinamento statale.

Si tratta di problematiche non estranee ai rapporti tra mondo dello Sport e ordinamento della Repubblica in Italia.

L'ordinamento sportivo nazionale ha creato, sin dalla nascita, un sistema interno di giustizia sportiva ⁽⁶⁰⁾. I giudici sportivi, molto spesso, hanno abusato dei poteri loro conferiti per travalicare l'ambito di propria spettanza ed invadere l'area tradizionalmente riservata alla giurisdizione

⁽⁶⁰⁾ Per approfondimenti sul funzionamento della giustizia sportiva si rinvia alla parte II del presente lavoro di tesi.

statale. Dal canto loro, i giudici statali hanno provato a delimitare in via giurisprudenziale le proprie competenze, preoccupati, anche, ad elaborare un criterio di riparto tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa ⁽⁶¹⁾.

Veri e propri conflitti giurisdizionali, frutto di tali reciproche interferenze, quindi, non sono stati infrequenti. Esemplificativa è l'ipotesi, già menzionata, relativa al mancato adeguamento da parte dell'ordinamento sportivo a decisioni del giudice statale concernenti la declaratoria d'illegittimità di normativa settoriale.

§ 4. Le norme sulla giustizia sportiva e sulla giurisdizione statale in materia sportiva (articolo 2, comma II, e articolo 3, legge n. 280/2003)

La legge n. 280/2003 ha costituito, perciò, un tentativo di composizione di tali conflitti, mediante la limitazione delle reciproche interferenze tra giustizia sportiva e giurisdizione statale.

L'articolo 2, comma II, ha previsto che nelle stesse materie attribuite alla competenza normativa dell'ordinamento sportivo, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati (quindi i soggetti dell'ordinamento

⁽⁶¹⁾ Si rinvia alla parte II della tesi anche per specificazioni maggiori sui rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale, in modo particolare amministrativa, in materia sportiva.

sportivo italiano) abbiano l'onere ⁽⁶²⁾ di adire gli organi di giustizia del medesimo ordinamento.

All'articolo 3, comma I ⁽⁶³⁾, è stata prevista, invece, la giurisdizione del giudice ordinario per quanto attiene ai rapporti a carattere patrimoniale tra società, associazioni ed atleti ⁽⁶⁴⁾, mentre quella esclusiva del giudice

⁽⁶²⁾ Bisogna rilevare, in questo caso, la proprietà linguistica nell'utilizzo del termine "onere" anziché "obbligo". Infatti, si tratta di una scelta del soggetto interessato quella di chiedere giustizia, nel momento in cui ritenga che la propria situazione giuridica soggettiva sia stata lesa.

⁽⁶³⁾ Articolo 3, comma I, della legge n. 280/2003: "Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria - 1. 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 nazionali non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91".

⁽⁶⁴⁾ Ci si riferisce, in questo caso, alla macro-area delle questioni patrimoniali tra pari-ordinati, cioè a quelle questioni relative alle controversie a carattere patrimoniale tra soggetti inseriti allo stesso livello nella scala gerarchica dell'ordinamento sportivo. Innanzitutto, è opportuno far rilevare che il legislatore, per questa specifica macro-area, attribuisce competenza agli organi statali solo sotto il profilo giurisdizionale. Si tace in merito al profilo normativo. Secondo una interpretazione di sistema, anche la competenza normativa in materia spetta allo Stato. Infatti, si tratta di questioni patrimoniali che, per il loro carattere intrinseco, sono rilevanti secondo il concetto più volte illustrato. Inoltre, i rapporti tra pari-ordinati sono i rapporti tra associazioni e società sportive ed atleti, ovvero rapporti tra pari ascrivibili ai consueti schemi del diritto civile. In più, le stesse associazioni e società sportive, per espressa disposizione normativa (legge n. 426/1942; legge n. 91/1981; legge n. 485/1996), nell'esercizio delle proprie attività, sono soggette a norme del diritto civile e commerciale.

Per quanto riguarda, invece, la competenza giurisdizionale, prima dell'emanazione della legge in commento, la giurisprudenza non ha manifestato problemi nel riconoscere la rilevanza di tali questioni. Inoltre, per la tutela dei soggetti interessati, la stessa giurisprudenza ha elaborato il principio di alternatività, ovvero la possibilità accordata all'attore di rivolgersi o agli organi di giustizia sportiva o agli organi giudiziari dello Stato. In tema, si veda: DE SILVESTRI A., *Il contenzioso tra pariordinati nella F.I.G.C.*, Riv. dir. sport., 2000, pp. 503 - 581. Dottrina autorevole ritiene che, anche a seguito della specifica previsione di legge, sarebbe ancora applicabile il principio di alternatività (LUBRANO E., *op. ult. cit.*, pp. 65 - 66). Un'interpretazione letterale dell'articolo 3, comma I, della legge n. 280/2003 non depone

amministrativo per le controversie aventi ad oggetto atti - sia a carattere normativo sia a carattere provvedimento - del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive nazionali ⁽⁶⁵⁾.

A più di quattro anni di distanza dall'entrata in vigore della legge, si può dire che, per quanto attiene questo profilo, il suo esito non sia stato granché felice. Resta fermo l'intento del legislatore statale di affermare ampi margini di autonomia dell'ordinamento sportivo anche in relazione all'esercizio di attività giustiziale, dimenticando che solo lo Stato centrale è titolare di un vero e proprio potere giurisdizionale. I giudici statali, tuttavia, non si sono lasciati intimorire dal dettato legislativo e, facendo leva sull'eco che possono produrre precedenti giurisprudenziali, hanno cercato di far emergere la posizione di preminenza dell'ordinamento superiore: sono riusciti ad affermare il principio per il quale, a prescindere dagli interessi coinvolti, determinate situazioni giuridiche soggettive necessitano di essere sempre portate al vaglio di organi terzi ed imparziali, quali solo gli organi giudicanti del nostro ordinamento possono essere.

certo in tal senso. A parte, però, l'utilizzo dell'interpretazione letterale - di certo non il criterio ermeneutico più conforme nell'interpretazione della legge - sembra chiaro che il considerare la macro-area in esame come rilevante escluda di per sé la scelta da parte attorea del giudice cui deferire la risoluzione della controversia. A ciò si aggiunga che, nonostante la libertà di scelta, è necessario in ogni caso rispettare i principi costituzionali sul diritto alla giustizia e ad un giusto processo, nonché evitare che parte lesa promuova il giudizio innanzi all'autorità che con molta probabilità accoglierà le proprie richieste.

⁽⁶⁵⁾ Per una analisi della giurisdizione amministrativa in materia sportiva e delle questioni c.d. "amministrative", si rinvia alla parte II della presente tesi.

Questo è stato possibile grazie ad una corretta applicazione dell'articolo 1 della legge n. 280/2003 e del principio di rilevanza per lo Stato delle situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo.

§ 5. Valutazioni globali sulla legge n. 280/2003

È possibile, a questo punto, trarre delle prime conclusioni, valutando la legge n. 280/2003 in una visione d'insieme ⁽⁶⁶⁾.

Sicuramente deve essere apprezzato l'intento del legislatore di intervenire a regolamentare una materia nuova e alla maggior parte dei giuristi sconosciuta o comunque ostica, nonostante la riforma sia il risultato di una decretazione d'urgenza. Forse è stata proprio la fretta di legiferare che ha causato una serie di errori sia di studio sia di valutazione sia di stesura in merito alle problematiche dibattute in sede governativa e parlamentare:

- distorta applicazione della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, con una estensione oltremodo ampia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo;
- inesatta precisazione dell'ambito di tale autonomia. Le materie dell'articolo 2 non sono indicate con formule di sintesi e non vi è una attribuzione specifica all'ordinamento sportivo del potere

⁽⁶⁶⁾ Avendo particolare riguardo ai primi due articoli della legge in esame, che hanno costituito, per la maggiore, oggetto di commento in questa sede. Nonostante l'articolo 3 della legge n. 280/2003 sia stato introdotto ed in parte commentato, l'esame di molte delle tematiche ad esso connesse è rinviato alle parti successive di tale lavoro di tesi, in quanto strettamente collegate ai due oggetti in trattazione predominante: la c.d. "pregiudiziale sportiva" e la competenza del T.A.R. Lazio in materia sportiva.

normativo, applicativo e giustiziale. Conferma è data dal fatto che nello stesso articolo, mentre al comma I, si utilizza il termine “questioni”, al comma successivo ci si riferisce a vere e proprie “materie”;

- il principio di rilevanza non trova la stessa specificazione di quello di autonomia. Infatti, all’articolo 3 due macro-aree sono attribuite al potere giurisdizionale dello Stato, senza indicazioni per quanto attiene l’esercizio di attività normativa in tema. In più, non viene usata la stessa tecnica legislativa - elencazione - contenuta nell’articolo precedente;
- all’articolo 3 è presente una asimmetria: vi è un cenno alla giurisdizione ordinaria in materia sportiva, a cui segue la disciplina completa della giurisdizione amministrativa nella medesima materia, considerando che la rubrica si riferisce alla giurisdizione statale in genere;
- nello stesso articolo è contenuta una norma di chiusura ⁽⁶⁷⁾ che ben poteva costituire oggetto di un articolo successivo;
- l’impianto normativo nella sua globalità non è schematico, organico, chiaro, preciso, uniforme, anche se in apparenza di facile lettura.

⁽⁶⁷⁾ Articolo 3, comma IV, della legge n. 280/2003: “Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria - 4. Le norme di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano anche ai processi in corso e l’efficacia delle misure cautelari emanate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2 è sospesa fino alla loro conferma modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso e l’istanza cautelare entro il termine di cui all’articolo 31, comma undicesimo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto e ridotto alla metà ai sensi del comma 3”.

§ 6. La giurisdizione amministrativa in materia sportiva. Rinvio

Ad ogni buon conto, di particolare rilievo è una norma contenuta nello stesso articolo 3, comma I, che prevede la c.d. “pregiudiziale sportiva”. Tra le norme previste dalla legge n. 280/2003, si tratta di una delle poche innovative rispetto alle precedenti elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali sull’ordinamento sportivo.

Con la locuzione “pregiudiziale sportiva”, dottrina e giurisprudenza intendono riferirsi ad una condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale amministrativo in materia sportiva, consistente nel previo esaurimento di tutti i gradi della giustizia interna dello Sport.

Per ora si può affermare che trattasi, innanzitutto, di una previsione del legislatore statale che ha destato qualche dubbio già sotto il profilo costituzionale.

In ogni caso, essa implica varie tematiche e problematiche relative alla previsione della giurisdizione amministrativa in materia sportiva, ai rapporti di essa con la giustizia sportiva, ai meccanismi di funzionamento degli organi domestici dell’ordinamento dello Sport; argomenti tutti che meritano una trattazione autonoma.

PARTE II

LA c.d. "PREGIUDIZIALE SPORTIVA"

Capitolo terzo

LA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA IN MATERIA SPORTIVA

SOMMARIO: § 1. Il riparto “esterno” ed “interno” di giurisdizione - § 2. La giurisdizione statale in materia sportiva - § 3. La giurisdizione amministrativa in materia sportiva *ante legem*. Illustrazione delle ragioni - § 4. L’oggetto del ricorso giurisdizionale amministrativo: il problema della natura del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive nazionali - § 5. La giurisdizione esclusiva sulle questioni c.d. “amministrative” prevista dalla legge n. 280/2003 - § 6. Le preclusioni al giudizio amministrativo sportivo. Rinvio

§ 1. Il riparto “esterno” ed “interno” di giurisdizione

Da una disamina generale delle norme contenute nella legge n. 280/2003 è pacifico che - in ossequio al principio di preminenza dell’ordinamento statale e nel rispetto di quello di autonomia dell’ordinamento sportivo - lo Stato può esercitare poteri sovrani in materia sportiva. Tali poteri ineriscono sia all’esercizio di attività legislativa che a quello di attività giurisdizionale. Proprio avuto riguardo a tale secondo profilo, deve rilevarsi la norma, già menzionata, di cui all’articolo 3, comma I, secondo la quale lo Stato, in materia sportiva, ha giurisdizione ordinaria ed amministrativa, a seconda che la controversia abbia ad oggetto rapporti

patrimoniali tra società, associazioni ed atleti ovvero l'impugnazione di atti del C.O.N.I. o delle Federazioni sportive.

La statuizione legislativa della giurisdizione statale in materia sportiva è logica conseguenza della definizione, da parte dello stesso legislatore, dei rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo. Ne deriva che un soggetto dell'ordinamento settoriale, poiché prima di tutto è cittadino dello Stato, ha il diritto, costituzionalmente garantito, di potersi tutelare anche innanzi agli organi statali ⁽⁶⁸⁾.

Dall'entrata in vigore della legge *de qua*, la dottrina di diritto amministrativo dello Sport - con il proficuo apporto della giurisprudenza - è impegnata a risolvere diversi interrogativi ⁽⁶⁹⁾ che riguardano il tema generale della giurisdizione amministrativa in materia sportiva, cercando di attenersi ad una lettura fedele del testo legislativo:

- perché il legislatore, ribadendo la previsione della giurisdizione statale sullo Sport, ha separato le controversie da devolvere alla giurisdizione ordinaria da quelle da devolvere alla giurisdizione amministrativa?

⁽⁶⁸⁾ Già verso la fine degli anni '70 la giurisprudenza (T.A.R. Lazio, sez. III, 22 ottobre 1979, n. 680, *Riv. dir. sport.*, 1980, p. 195) ha ritenuto che «(...) *l'appartenenza di un soggetto all'ordinamento sportivo non può precludere in via assoluta, e per il solo fatto di tale appartenenza, il ricorso alle autorità giurisdizionali dello Stato, non potendosi ammettere che la presenza nell'ordinamento statale di ordinamenti particolari possa provocare la caducazione della tutela giurisdizionale assicurate dalla Costituzione a tutti i cittadini*».

⁽⁶⁹⁾ In realtà, alcuni degli interrogati *ivi* riportati si ponevano ancor prima del 2003. Ci si riferisce, più nello specifico, a quelli che riguardano i motivi della scelta di un doppio riparto, "esterno" ed "interno", della giurisdizione. Si tratta di uno storico problema del diritto amministrativo dello Sport che, come tale, sarà trattato nella sua evoluzione storica.

- perché il legislatore ha scelto la giurisdizione esclusiva nel caso di contenzioso di natura amministrativa?
- in che cosa consiste il vincolo di giustizia, trova ancora applicazione in ambito federale, e quale potrebbe essere, ammesso che esista, la differenza rispetto ad una clausola compromissoria?
- in cosa consiste ed è costituzionalmente legittima, oltre che opportuna e necessaria, la previsione della c.d. “pregiudiziale sportiva”?
- qual è il funzionamento, a grandi linee, del pregiudiziale sistema di giustizia sportiva?
- la c.d. “pregiudiziale sportiva” si applica anche in caso di contenzioso ordinario?
- quale potrebbe essere la sorte di un ricorso presentato alla magistratura amministrativa senza aver previamente esperito tutti i gradi della giustizia sportiva?
- per impugnare le decisioni sportive innanzi al T.A.R. Lazio è necessario attenersi al principio giurisprudenziale del c.d. “vincolo dei motivi”?
- come si giustifica la previsione della competenza del T.A.R. Lazio per la risoluzione delle controversie sportive di natura amministrativa? Trattasi di un’ipotesi di competenza funzionale che trova applicazione anche al giudizio cautelare?

Prendendo le mosse dal primo quesito, è da dire che il principio del doppio sistema di tutela (sportivo e statale) ha ricevuto applicazione ancor prima dell’emanazione della legge n. 280/2003. Infatti, appena dopo il

riconoscimento legislativo dell'ordinamento dello Sport, varie controversie in materia sportiva sono state iscritte nei ruoli della magistratura statale ⁽⁷⁰⁾.

In tali ipotesi i giudici statali hanno dovuto affrontare questioni preliminari di rito afferenti la giurisdizione, prodromicamente all'analisi del merito.

Perciò la giurisprudenza - coadiuvata dalla dottrina ⁽⁷¹⁾ - si è ritrovata ad apprestare soluzione al problema del riparto di giurisdizione in materia sportiva, ovvero: discernere le controversie da devolvere alla giustizia domestica dell'ordinamento sportivo da quelle da deferire all'esterno allo Stato, e, in quest'ultimo caso, ulteriormente suddividere tra questioni attribuibili al giudice ordinario e quelle deferibili al giudice amministrativo.

Alla luce di quanto osservato precedentemente, si può ribadire che il riparto delle controversie tra giustizia sportiva e giurisdizione statale riflette i rapporti, le interferenze ed i conflitti esistenti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale. La complessità sostanziale legata allo sviluppo dello Sport, infatti, si è riversata sul piano della tutela accordata al cittadino/soggetto dell'ordinamento sportivo. Tuttavia, deve sottolinearsi come, poiché si è presentato un doppio problema di riparto ("esterno":

⁽⁷⁰⁾ Tra le primissime controversie di natura sportiva devolute al giudice statale, si possono citare: Trib. Roma, 5 aprile 1975, *Riv. dir. sport.*, 1980, p. 565; T.A.R. Toscana, 13 gennaio 1977, n. 21, *Ibidem*, 1980, p. 563; Cons. St., sez. VI, 29 marzo 1977, n. 341, *Ibidem*, 1981, p. 43; *Idem*, sez. VI, 20 ottobre 1978, n. 1049, *Ibidem*, 1981, p. 45; Trib. Roma, 20 ottobre 1979, *Riv. fin. loc.*, 1981, p. 97; T.A.R. Lazio, sez. III, 22 ottobre 1979, n. 680, *Foro it.*, 1981, III, c. 52.

⁽⁷¹⁾ Sulle questioni di giurisdizione, si può consultare: ALBANESI A., voce "Giurisdizione sportiva", Nss. D. I., VII, UTET, Torino, 1961, p. 1089 ss..

giustizia sportiva/giurisdizione statale; “interno”: giurisdizione ordinaria/giurisdizione amministrativa), le elaborazioni giurisprudenziali sulla rilevanza e sul riparto per macro-aree delle questioni sportive ⁽⁷²⁾, non solo sono state indispensabili per la risoluzione di tale problema, ma a volte sono state anche utilizzate con delle forzature.

§ 2. La giurisdizione statale in materia sportiva

Nell'eseguire il riparto “esterno” di giurisdizione, la giurisprudenza, soprattutto quella risalente, ha concordato nella devoluzione delle controversie alla giurisdizione statale nel caso di lesioni di posizioni sostanziali ⁽⁷³⁾ di diritto soggettivo ovvero di interesse legittimo ⁽⁷⁴⁾.

⁽⁷²⁾ È opportuno, in questa sede, ricordare che la suddivisione per macro-aree delle questioni sportive è stata usata dalla giurisprudenza, in modo preponderante, per la risoluzione di interferenze e conflitti di natura sostanziale, attinenti, cioè, la definizione delle competenze normative ed organizzative. Infatti, nel mondo del diritto, la tutela segue sempre la disciplina normativa, perché se un bene, un istituto, etc., non è prima giuridicamente disciplinato, non potrà ricevere successivamente tutela dagli organi giudiziari.

⁽⁷³⁾ Il criterio seguito dalla giurisprudenza deriva direttamente dal nostro ordinamento costituzionale. Infatti, l'articolo 24, comma I, della Costituzione, recita: “Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”.

Diritto soggettivo e interesse legittimo sono le due posizioni giuridiche sostanziali che trovano tutela innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato. La situazione giuridica soggettiva può essere definita come la concreta situazione di cui è titolare un soggetto dell'ordinamento. Poiché gli ambiti di intervento giuridico dello Stato sono due, sostanziale e processuale, anche le situazioni giuridiche soggettive si distinguono in sostanziali e processuali.

Mentre le posizioni di natura sostanziale sono varie (diritto soggettivo, interesse legittimo, potere, obbligo e dovere), invece sono solo due le posizioni di natura processuale riconosciute dal nostro ordinamento: diritto soggettivo e interesse legittimo. Si tratta di situazioni speculari tra loro, la cui definizione non è stata, tra l'altro, agevole. L'unica differenza rilevante che si coglie attiene al diverso tipo di norme da cui scaturiscono: norme di azione per i diritti soggettivi; norme di relazione per gli interessi legittimi. Dalla violazione

Tale criterio - che si basava sulla posizione giuridica soggettiva lesa - doveva, però, essere integrato con il principio della "rilevanza" ⁽⁷⁵⁾ e con la

dell'uno o dell'altro tipo di norme deriva la lesione o di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo. Il diritto soggettivo riceve tutela incondizionata, mentre l'interesse legittimo deve sempre confrontarsi con l'esercizio di potere amministrativo e la legittimità dell'azione delle pp.aa..

Per maggiori approfondimenti su diritti soggettivi ed interessi legittimi, si rinvia a: CAPACCIOLI E., *Interessi legittimi e risarcimento dei danni*, Giuffrè, Milano, 1963; ORESTANO R., *Teoria e storia dei diritti soggettivi*, in *Il diritto privato nella società moderna*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 89 - 116; CODACCI PISANELLI G., *Interessi giuridicamente protetti e diritti soggettivi nell'ordinamento italiano*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1973 - 1974, pp. 817 - 876; ROMANO A., *Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale*, *Foro it.*, 1980, V, c. 258 - 272; NEGRI C., *Gli interessi legittimi: caratteri generali*, in DI BENEDETTO U., *Diritto amministrativo: giurisprudenza e casi pratici*, Maggioli, Roma, 1999, pp. 127 - 142; IDEM, *La classificazione degli interessi legittimi*, *Ibidem*, pp. 143 - 149; CIRILLO G. P., *Il danno da illegittimità dell'azione amministrativa e il giudizio risarcitorio: profili sostanziali e processuali*, Cedam, Padova, 2001; RUSSO E., *Le nozioni generali del diritto civile*, Cedam, Padova, 2005.

Se si verifica la lesione di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo in materia sportiva, significa che si è violata una norma giuridica, di conseguenza lo Stato, nel rispetto di un principio-cardine di natura costituzionale, deve poter apprestare tutela al soggetto che ne faccia richiesta, sia esso privato, sia esso una istituzione sportiva.

⁽⁷⁴⁾ Per il riparto "esterno" di giurisdizione basato sul criterio della lesione di una posizione giuridica soggettiva, si veda: T.A.R. Lazio, sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099, *Foro amm.*, 1985, p. 2548; *Giust. civ.*, 1986, I, p. 2630; *Riv. dir. sport.*, 1985, p. 589; *Trib. amm. reg.*, 1985, I, p. 2681; IDEM, sez. III, 23 agosto 1985, n. 1286, *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 48; *Trib. amm. reg.*, 1985, I, p. 3236; IDEM, sez. III, 24 ottobre 1985, n. 1613, *Foro it.*, 1986, III, c. 389; *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 38; IDEM, sez. III, 20 agosto 1987, n. 1449, *Giur. it.*, 1988, III, 1, p. 40; Cass. civ., sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399, *Foro amm.*, 1990, p. 1135; *Foro it.*, 1990, I, c. 899; *Giur. it.*, 1990, I, 1, p. 1281; *Giust. civ.*, 1990, I, p. 709; *Riv. dir. sport.*, 1990, p. 57.

⁽⁷⁵⁾ E' opportuno sottolineare che quel concetto di rilevanza giuridica, elaborato a livello comunitario e recepito in Italia, è stato fatto coincidere, nella concreta applicazione, con il concetto di rilevanza economica. Il problema principale che ci si è sempre posti per effettuare il riparto "esterno" di giurisdizione è stato quello di classificare, partendo dalla suddivisione delle questioni per macro-aree, quali comportamenti e quali atti potessero produrre delle lesioni giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale. La risposta fornita da dottrina e giurisprudenza è stata nel senso di riconoscere rilevanza giuridica alle situazioni lese laddove fosse riscontrabile una rilevanza anche economica delle stesse. Quindi, non era solo necessaria la lesione di un diritto soggettivo ovvero di un interesse legittimo, ma era altresì necessario che tali posizioni implicassero dei risvolti di natura economica. Per una conferma della magistratura amministrativa in tal senso, si rinvia a: T.A.R. Lazio, sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641, *Trib. amm. reg.*, 1986, I, p. 1658; IDEM, sez. III, 11 agosto 1986, n. 2746, *Riv. dir. sport.*, 1987, p. 689.

quadripartizione delle questioni sportive ⁽⁷⁶⁾ accolta dalla stessa giurisprudenza ⁽⁷⁷⁾. Ne derivava che si ammetteva giurisdizione statale

⁽⁷⁶⁾ La classificazione delle questioni sportive, ovvero delle questioni tra soggetti interni all'ordinamento sportivo che generavano problemi di sovrapposizione con l'ordinamento statale, soprattutto sotto il profilo del giudice competente a dirimere eventuali controversie, si deve, in dottrina, a: LUISO F. P., *La giustizia sportiva*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 33.

⁽⁷⁷⁾ Verso la fine degli anni '80, la giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. civ., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3091, *Foro amm.*, 1986, p. 1686; *Foro it.*, 1986, I, c. 1257; *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 192; *Idem*, sez. un., 9 maggio 1986, n. 3092, *Foro amm.*, 1986, p. 1680; *Foro it.*, 1986, I, c. 1251; *Giust. civ.*, 1986, I, p. 2434; *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 185; *Idem*, sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399, *Foro amm.*, 1990, p. 1135; *Foro it.*, 1990, I, c. 899; *Giur. it.*, 1990, I, 1, p. 1281; *Giust. civ.*, 1990, I, p. 709; *Riv. dir. sport.*, 1990, p. 57) ha riprodotto la suddivisione delle questioni sportive in quattro macro-aree. Tale suddivisione serviva per distinguere tra questioni solo sportive e questioni aventi interferenze con l'ordinamento superiore, quindi devolvibili al giudice statale.

Vi è stato, in dottrina, chi ha ideato una diversa classificazione delle controversie sportive, giungendo, tuttavia, allo stesso riparto "esterno" elaborato dalla giurisprudenza precedente la legge n. 280/2003. Tale dottrina si è servita di un criterio di classificazione "soggettivo", basato, cioè, sulla identità e qualità delle parti contrapposte. In questo modo si è distinto tra:

- controversie in cui nessuna delle parti è una istituzione sportiva o un soggetto affiliato ad una istituzione sportiva. Un esempio può essere quello delle controversie in materia di diritto della concorrenza: in questi casi la giurisdizione è statale, poiché le interferenze con l'ordinamento sportivo sono di mero fatto;
- controversie in cui una delle parti è affiliata ad una istituzione sportiva. In questi casi controparte può essere sia un soggetto pubblico che un soggetto privato. Si verificano delle ripercussioni sul sistema sportivo tali, però, da non distogliere la giurisdizione statale;
- controversie in cui una parte è una istituzione sportiva, mentre l'altra è un soggetto estraneo al mondo sportivo: esempi possono essere i procedimenti *antitrust*. In tali circostanze sono sempre organi giurisdizionali a giudicare;
- controversie in cui entrambe le parti sono istituzioni sportive o soggetti affiliati a queste ultime. Si tratta di ipotesi che, in teoria, potrebbero essere risolte all'interno dell'ordinamento sportivo, ma che, sempre più spesso, sono portate davanti alle corti statali. Al loro interno può essere effettuata una sotto-classificazione:
 - controversie interistituzionali, cioè tra istituzioni sportive che, avendo ciascuna il proprio ordinamento giuridico, non si riconoscono vincolate dalle decisioni delle altre. In questi casi viene in luce il c.d. "diritto sportivo interistituzionale" che ha a che vedere più con gli ordinamenti sportivi che non con l'ordinamento statale;
 - controversie tecniche: queste sono affidate al giudice sportivo, anche perché, nella maggior parte dei casi, si tratta di questioni da dirimere durante lo svolgimento della competizione sportiva;

laddove la posizione giuridica soggettiva lesa acquisisse una rilevanza, oltre che sportiva, anche economico-giuridica per lo Stato.

Teoricamente, quindi, la giustizia sportiva avrebbe dovuto occuparsi di casi in cui si discuteva dell'applicazione delle regole sportive a rilevanza solo interna. In pratica, però, mancando delle indicazioni normative in tema, era diventato compito dei magistrati statali, nell'ipotesi in cui venissero aditi, eseguire delle valutazioni caso per caso sulla corretta individuazione della giurisdizione.

Il combinato disposto degli articoli 2 e 3 della legge n. 280/2003 ha fornito un contributo notevole nella definizione del riparto "esterno" di giurisdizione. L'articolo 2, comma II, ha previsto l'onere di adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo nel caso di controversie relative alle questioni tecniche ed alle questioni disciplinari. Se le norme contenute in tale articolo hanno potuto destare dubbi interpretativi per quel che attiene soprattutto un possibile sindacato amministrativo sul disciplinare, quelle dell'articolo seguente, invece, non hanno potuto, né potranno, generare sospetti circa la determinazione delle controversie da devolvere alla

-
- controversie amministrative, che nascono da ricorsi proposti da individui o *clubs* contro regolamenti o misure adottate dalle istanze sportive nell'ambito della loro organizzazione dell'attività agonistica;
 - controversie disciplinari, ovvero dispute che nascono a seguito di misure punitive adottate dalle istituzioni sportive nei confronti di individui o *clubs* affiliati;
 - controversie economiche, nelle quali una parte chiede all'altra il risarcimento di perdite subite in relazione a violazioni contrattuali o *extra*-contrattuali.

Soprattutto per quanto riguarda le ultime tre sotto-tipologie di controversie, si è rilevato come le istituzioni sportive difficilmente potevano intervenire con gli strumenti da loro creati, quindi si è resa opportuna la loro devoluzione al giudice statale.

A tal riguardo, si veda: COCCIA M., *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, Riv. dir. sport., 1997, p. 605 ss..

giurisdizione statale, in considerazione del fatto che già la rubrica è indefettibile a riguardo: “Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria”⁽⁷⁸⁾.

Inoltre, non bisogna dimenticare che, per una corretta lettura, tanto dell’articolo 2, quanto dell’articolo 3, della legge n. 280/2003, è opportuno sempre prendere le mosse dal principio di rilevanza delle situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo che l’articolo 1 ha definitivamente normativizzato.

§ 3. La giurisdizione amministrativa in materia sportiva *ante legem*.

Illustrazione delle ragioni

Il criterio della situazione giuridico-soggettiva lesa è stato anche usato dalla giurisprudenza per effettuare il riparto “interno”, in ossequio agli ordinari canoni di riparto della giurisdizione vigenti nel nostro ordinamento

⁽⁷⁸⁾ La funzione della rubrica è quella di delimitare l’ambito di applicazione delle norme contenute nell’articolo e di fornire un prima linea interpretativa. Una rubrica generica, quale quella di cui all’articolo 2 della legge n. 280/2003 (“Autonomia dell’ordinamento sportivo”), può favorire interpretazioni estensive delle norme contenute nell’articolo medesimo. Del resto, è quanto avvenuto con riguardo alla macro-area delle questioni disciplinari, in considerazione del fatto che la giurisprudenza, dal 2003 in poi, ha quasi interamente sottratto la competenza ai giudici sportivi, per farla rientrare nella giurisdizione del giudice amministrativo.

Questo problema interpretativo non dovrebbe verificarsi con la rubrica dell’articolo seguente. Infatti, è evidente che le norme sono indirizzate alla circoscrizione della giurisdizione statale in materia sportiva, anche perché l’esercizio del potere giurisdizionale è proprio degli organi dello Stato e, giammai, può essere esercitato da organi interni ad un ordinamento settoriale.

(⁷⁹). Infatti, nel caso di lesione di diritto soggettivo, si attribuiva la giurisdizione al giudice ordinario (⁸⁰); viceversa, nel caso di lesione di interesse legittimo, si attribuiva la giurisdizione al giudice amministrativo (⁸¹). In questo modo, la giurisprudenza aveva provveduto ad attribuire al sindacato della magistratura ordinaria la macro-area delle questioni patrimoniali, lasciando alla magistratura amministrativa la macro-area delle questioni c.d. "amministrative".

Da una semplice lettura dell'articolo 3, comma I, della legge n. 280/2003 - che disciplina il riparto "interno" di giurisdizione - non emerge, *ictu oculi*, nulla di nuovo rispetto alle soluzioni già adottate dalla giurisprudenza.

Tuttavia, sia nel periodo precedente che nel periodo seguente l'approvazione della legge *de qua*, lo sviluppo sempre crescente dell'ordinamento sportivo ha dato vita ad una serie di implicazioni

(⁷⁹) A tal riguardo, è opportuno rinviare agli articoli 103 e 113 della Carta fondamentale del nostro Stato. Ai sensi dell'articolo 103, comma I, 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"; secondo l'articolo 113, comma I, della Costituzione, inoltre: "Contro gli atti della Pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa". Di particolare rilievo anche l'articolo 2907, comma I, c.c., a norma del quale: "Alla tutela giurisdizionale dei diritti provvede l'autorità giudiziaria (...)".

(⁸⁰) In tal senso: Cons. St., sez. VI, 13 maggio 1989, n. 606, *Cons. Stato*, 1989, I, p. 706; *Riv. dir. sport.*, 1989, p. 197; Cass. civ., sez. un., 3 marzo 1994, n. 2078, *Riv. dir. sport.*, 1994, p. 656.

(⁸¹) In tal senso: Cass. civ., sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399, *Foro amm.*, 1990, p. 1135; *Foro it.*, 1990, I, c. 899; *Giur. it.*, 1990, I, 1, p. 1281; *Giust. civ.*, 1990, I, p. 709; *Riv. dir. sport.*, 1990, p. 57; T.A.R. Lazio, sez. III, 16 luglio 1991, n. 986, *Riv. dir. sport.*, 1991, p. 66; Trib. Ravenna, 14 settembre 1994, *Foro it.*, 1994, I, c. 3532.

riguardanti il tema della giurisdizione, in particolar modo amministrativa, in materia sportiva.

Nel periodo *pre-riforma*, si è reso opportuno valutare la necessità della coesistenza della giurisdizione ordinaria con quella amministrativa; inoltre, si è reso necessario determinare con precisione le controversie di natura amministrativa, contribuendo, così, a riempire la formula, assieme vuota ed onnicomprensiva: questioni c.d. "amministrative". Nel periodo *post-riforma*, invece, si è posto il problema di creare un *fil rouge* tra le precedenti elaborazioni giurisprudenziali in tema ed il dettato normativo; dopodiché, si è reso necessario stabilire il tipo di sindacato amministrativo in materia sportiva, verificando la reale sussistenza di una giurisdizione esclusiva; infine, si è ritenuto opportuno valutare una eventuale interpretazione dei giudici sulla legge n. 280/2003.

Nel periodo precedente l'emanazione della legge, il problema della individuazione della giurisdizione amministrativa in materia sportiva si riportava a quello relativo alla determinazione della natura delle Federazioni sportive e, quindi, degli atti da esse emanati.

Era fuori dubbio che, nel caso di rapporti patrimoniali tra soggetti dell'ordinamento sportivo posti sullo stesso piano, qualsiasi controversia insorgente implicasse la lesione di diritti soggettivi. In siffatte ipotesi, era altresì fuori dubbio che, laddove tale lesione avesse rilevanza esterna, la giurisdizione statale spettasse al giudice ordinario ⁽⁸²⁾.

⁽⁸²⁾ A tal riguardo si è pronunciato: Trib. Catania, 27 dicembre 1983, *Giur. comm.*, 1984, II, pag. 617, secondo cui «Le controversie tra società sportive affiliate alla federazione italiana gioco

Non intuitiva, invece, la determinazione della competenza giurisdizionale nel caso di controversie relative a rapporti tra C.O.N.I. o Federazioni sportive e gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo (società, associazioni, atleti, etc.).

In tali casi, di certo la controversia aveva ad oggetto una lesione prodotta da atti emanati o dal C.O.N.I. o dalle Federazioni medesime. Tuttavia, non essendo chiara la natura di tali atti, in quanto non specificata la qualificazione giuridica degli stessi soggetti da cui promanavano, non era agevole statuire il tipo di situazione giuridico-soggettiva lesa e, di conseguenza, il giudice (ordinario o amministrativo) competente.

Una risposta al problema appariva come necessaria, in quanto non era da ritenere praticabile una soluzione per la quale devolvere qualsiasi tipo di controversia, in materia sportiva e rilevante per lo Stato, alla giurisdizione di uno solo dei due giudici, poiché si imponeva il rispetto dei principi interni sul riparto di giurisdizione di cui agli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione.

calcio e i tesserati di tale federazione, ove investano diritti soggettivi, sono devolute alla giurisdizione dell'a.g.o.; invero, le norme dello statuto e del regolamento della FIGC le quali demandano agli organi federali la cognizione delle controversie di carattere economico tra i soggetti federati, pur operanti nell'ambito di un vero e proprio ordinamento giuridico dotato, nei limiti segnati dall'ordinamento statale, di una propria potestà normativa, amministrativa e giudiziale, non valgono ad integrare una deroga delle norme statuali sulla giurisdizione del giudice ordinario quanto alle controversie in tema di diritti soggettivi, una siffatta deroga non essendo ammissibile né sotto il profilo della istituzione di una giurisdizione speciale, né sotto il profilo dell'introduzione di un sistema di ricorsi amministrativi limitativi della proponibilità o procedibilità della domanda».

In precedenza, invece, non essendo ancora stato palesato tale criterio, si era ritenuto che «(...) il giudice ordinario difetta di giurisdizione sulla controversia tra società sportive affiliate alla federazione italiana gioco calcio, riguardante la cessione unilaterale da parte di una di esse di calciatore in comproprietà, essendo tale controversia, per lo statuto della federazione, deferita alla cognizione di organi federali». In tal senso: Trib. Ravenna, 10 novembre 1977, *Foro it.*, 1978, I, c. 1024.

In limine, la giurisprudenza avrebbe potuto creare una nuova materia da devolvere alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Tuttavia, a questo punto, si sarebbe posto un altro problema di non facile approccio: ovvero valutare se si fosse in presenza di una vera e propria materia ⁽⁸³⁾.

Rebus sic stantibus, l'individuazione della duplice giurisdizione statale, ordinaria ed amministrativa, si prospettava, quindi, come quella giuridicamente più razionale.

§ 4. L'oggetto del ricorso giurisdizionale amministrativo: il problema della natura del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive nazionali

Ritornando alla circoscrizione delle controversie da devolvere alla giurisdizione amministrativa, il problema principale che si presentava era, quindi, quello di qualificare gli atti oggetto di impugnazione e, perciò,

⁽⁸³⁾ Si può solo accennare ad un annoso problema del diritto amministrativo relativo all'individuazione di un valido criterio per l'attribuzione della giurisdizione esclusiva. Il criterio oggettivo della materia, secondo cui intere materie erano attribuite al sindacato "pieno" del giudice amministrativo, è stato sostituito, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale, 6 luglio 2004, n. 204 (*Foro amm. C.D.S.*, 2004, p. 2475; *Giur. it.*, 2004, p. 2255), da quello soggettivo della situazione giuridica soggettiva dedotta, secondo cui poteva essere devoluta al giudice amministrativo la cognizione su diritti soggettivi solo laddove essi scaturissero dall'esercizio di potere autoritativo delle pp.aa.. Poiché la legge n. 280/2003 precede tale pronuncia della Consulta, in caso di attribuzione dell'intero contenzioso sportivo, e non delle sole questioni c.d. "amministrative", al giudice amministrativo, si rendeva opportuno verificare se di effettiva materia si trattasse.

preliminarmente, quello di fissare la natura del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive.

Per quanto concerne il C.O.N.I., dottrina, giurisprudenza e legislatore non hanno avuto dubbi nel qualificarlo quale ente con personalità giuridica di diritto pubblico. Da ciò derivava che gli atti da questo emanati potevano essere considerati senza riserve impugnabili innanzi al giudice amministrativo, in quanto atti amministrativi lesivi di un interesse legittimo.

E' stata problematica, invece, la qualificazione delle Federazioni sportive. A tal riguardo, è sorto uno scontro tra dottrina e giurisprudenza, acuito da vari interventi del legislatore in tema.

Fino ai primi anni '80 ⁽⁸⁴⁾, la dottrina ha proteso per l'accoglimento della tesi della natura privatistica delle Federazioni sportive ⁽⁸⁵⁾; la

⁽⁸⁴⁾ Già attorno agli anni '80, autorevole dottrina evidenziava la necessità di giungere ad una definitiva risposta al quesito della natura giuridica delle Federazioni sportive. Essa osservava, infatti, come non fosse possibile che ogni intervento, dottrinale e giurisprudenziale in tema, dovesse partire *ab ovo*, ripercorrendo sempre tutte le tappe della questione sull'inquadramento dell'attività federale nel settore del diritto pubblico o nel settore del diritto privato. In tal senso: LUISO F. P., *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questioni di giurisdizione*, Giust. civ., 1980, I, p. 2547.

⁽⁸⁵⁾ L'articolo 5 della legge n. 426/1942 elencava 24 Federazioni, definendole organi del C.O.N.I.. Successivamente, il d.p.r. n. 530/1974 ha precisato che le Federazioni erano organi del Comitato, relativamente all'esercizio delle attività sportive ricadenti nell'ambito di rispettiva competenza.

Nonostante il chiaro dato legislativo, la dottrina ha sempre preferito la qualificazione delle Federazioni sportive quali soggetti di diritto privato autonomi dal C.O.N.I.. A conferma della propria tesi, tale dottrina ha elaborato degli indici rivelatori dell'esistenza di una soggettività giuridica di diritto privato:

- indice storico-genetico: molte Federazioni erano sorte come associazioni private prima dell'intervento legislativo del 1942;

giurisprudenza, viceversa, ha accolto la tesi, opposta, della loro natura pubblicistica ⁽⁸⁶⁾.

-
- indice legislativo del 1942: secondo la legge n. 426/1942 le Federazioni avevano il potere di eleggere autonomamente determinati organi (ad esempio il presidente) ed erano dotate di potestà regolamentare propria;
 - indice legislativo del 1974: il d.p.r. n. 530/1974 ha attribuito alle Federazioni autonomia statutaria e di bilancio.

In tal senso, si rinvia a: MALINVERNO M., *Ancora sui rapporti fra C.O.N.I. e federazioni sportive*, Riv. dir. sport., 1955, p. 389; DINI P., *Le basi dell'autonomia normativa nel diritto sportivo*, *Ibidem*, 1975, p. 229; CASSESE S., *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del parastato*, *Ibidem*, 1979, p. 122.

È dato rilevare anche qualche pronuncia della magistratura amministrativa a favore della tesi privatistica: ordinanza Pret. Andria, 18 agosto 1978, *Riv. dir. sport.*, 1980, p. 36; ordinanza Pret. Roma, 18 settembre 1979, *Foro it.*, 1980, I, c. 1222.

⁽⁸⁶⁾ Secondo tale indirizzo interpretativo, le Federazioni sportive avevano natura pubblicistica, partendo dalla qualificazione legislativa quali organi del C.O.N.I.. La giurisprudenza riteneva che il legislatore avesse usato il termine "organi" in senso tecnico-giuridico. Da ciò si faceva discendere un rapporto di compenetrazione tra C.O.N.I. e Federazioni, con conseguente attribuzione a queste ultime della natura di enti pubblici. Nonostante varie contestazioni da parte della dottrina, la Corte di Cassazione aveva replicato applicando una nozione più evoluta di rapporto organico, riconoscendo anche alle Federazioni la qualità di organi dotati di speciale autonomia e adeguati alla complessità, ampiezza e peculiarità dei compiti dell'organizzazione sportiva e alle funzioni di controllo delle sue varie branche e discipline (Cass. civ., sez. un., 28 giugno 1968, n. 2028, *Foro it.*, 1968, I, c. 2790 ss.).

La prima pronuncia in cui si legge l'affermazione della natura pubblicistica delle Federazioni sportive nazionali è la sentenza del Cons. Stato, sez. VI, 27 luglio 1955, n. 697 (*Cons. Stato*, 1955, I, p. 958), secondo cui: «(...) le federazioni hanno fini di interesse pubblico che, nell'ambito di ciascuno sport, sono gli stessi del C.O.N.I. e pertanto il legislatore, qualificandoli come organi di questo, ha usato tale espressione in senso tecnico». Ad ulteriore conferma della tesi pubblicistica, si rinvia a: Cons. St., sez. VI, 18 giugno 1960, n. 437, inedita; App. Roma, 28 novembre 1976, *Riv. dir. sport.*, 1977, p. 81; Pret. Roma, 18 settembre 1978, *Ibidem*, 1978, p. 702; Cass. civ., sez. un., 12 maggio 1979, n. 2725, *Foro it.*, 1979, I, c. 1117; Trib. Trani, 3 marzo 1981, *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 554.

Da tali sentenze si evince il carattere di provvedimento amministrativo degli atti federali, in ragione della natura attribuita alle Federazioni sportive nazionali, e, di conseguenza, il riconoscimento della sussistenza della giurisdizione amministrativa. Tale giurisprudenza ha anche affermato che, poiché si trattava di organi interni del C.O.N.I., le Federazioni non avevano carattere di autonomia giuridica e processuale (Trib. Napoli, 20 settembre 1973, *Dir. e giur.*, 1973, p. 871; Pret. Bologna, 31 dicembre 1973, *Riv. dir. sport.*, 1973, p. 295).

Data la situazione di incertezza giuridica che dominava, è stata approvata la legge 23 marzo 1981, n. 91 che, in uno sforzo di contemperamento tra le due tesi, ha dato vita ad una soluzione intermedia: la tesi "mista". Secondo tale interpretazione, le Federazioni sportive avevano una doppia natura, privata o pubblica, a seconda dell'attività effettivamente svolta ⁽⁸⁷⁾.

Si è trattato di un orientamento in seguito avallato dalla giurisprudenza, ordinaria ed amministrativa ⁽⁸⁸⁾, confermato dal d. lgs. 23

⁽⁸⁷⁾ A norma dell'articolo 14 della legge n. 91/1981: "Federazioni sportive nazionali - 1. Le federazioni sportive nazionali sono costituite dalle società e dagli organismi ad esse affiliati e sono rette da norme statutarie e regolamentari sulla base del principio di democrazia interna. 2. Alle federazioni sportive nazionali è riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del C.O.N.I. 3. Per l'espletamento delle attività di amministrazione da parte degli uffici centrali, le federazioni sportive nazionali si avvalgono del personale del C.O.N.I., il cui rapporto di lavoro è regolato dalla legge 20 marzo 1975, n. 70. 4. Per le attività di carattere tecnico e sportivo e presso gli organi periferici, le federazioni sportive nazionali possono avvalersi, laddove ne ravvisino l'esigenza, dell'opera di personale, assunto, pertanto, in base a rapporti di diritto privato. La spesa relativa graverà sul bilancio delle federazioni sportive nazionali. 5. Le federazioni sportive nazionali devono adeguare il loro ordinamento alle norme della presente legge entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa".

Il riconoscimento della doppia essenza giuridica delle Federazioni sportive consentiva di conciliare e spiegare l'autonomia ad esse riconosciuta nel 1981 con la natura di organi del C.O.N.I. in precedenza attribuita dal legislatore.

⁽⁸⁸⁾ Degne di menzione due sentenze delle sezioni unite della Corte di Cassazione con le quali la Suprema Magistratura, non solo ha ribadito la natura pubblica delle Federazioni sportive, ma ha anche ammesso che l'articolo 14 della legge n. 91/1981 ha apportato un notevole cambiamento, poiché ha trasferito il versante d'indagine da quello soggettivo a quello oggettivo, avallando così la teoria "mista" (Cass. civ., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3091, *Foro amm.*, 1986, p. 1686; *Foro it.*, 1986, I, c. 1257; *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 192; *Idem*, sez. un., 9 maggio 1986, n. 3092, *Foro amm.*, 1986, I, p. 1680; *Foro it.*, 1986, I, c. 1251; *Giust. Civ.*, 1986, I, p. 2434; *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 185).

Per il riconoscimento della natura pubblicistica delle Federazioni dopo il 1981, pur accogliendo l'impostazione "mista", sono da segnalare: T.A.R. Lazio, sez. III, 5 aprile 1982, n. 415, *Foro amm.*, 1982, I, p. 1303; Cass. civ., sez. un., 1 marzo 1983, n. 1532, *Mass. giur. it.*, 1983; T.A.R. Lazio, sez. III, 15 novembre 1983, n. 878, *Foro amm.*, 1984, p. 732; *IDEM*, sez. III, 16

luglio 1999, n. 242 (c.d. decreto-Melandri) ⁽⁸⁹⁾, e ribadito anche dalle pronunce successive a tale intervento legislativo ⁽⁹⁰⁾.

gennaio 1984, n. 4, *Ibidem*, p. 1274; App. Bari, 8 febbraio 1984, *Riv. dir. sport.*, 1984, p. 66; T.A.R. Lazio, sez. III, 20 agosto 1987, n. 1449, *Giur. it.*, 1988, III, 1, p. 40; *Riv. dir. sport.*, 1987, p. 682; *IDEM*, sez. III, 8 febbraio 1988, n. 135, *Trib. amm. reg.*, 1988, I, p. 761; Cass. civ., sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399, *Foro amm.*, 1990, p. 1135; *Foro it.*, 1990, I, c. 899; *Giur. it.*, 1990, I, 1, p. 1281; *Giust. civ.*, 1990, I, p. 709; *Riv. dir. sport.*, 1990, p. 57; Cons. St., sez. VI, 28 aprile 1995, n. 1050, *Giust. civ.*, 1996, I, p. 577.

Anche autorevole dottrina, rappresentata soprattutto da studiosi di diritto amministrativo, ha accolto tale impostazione. A tal riguardo, si rinvia a: TRIVELLATO L., *Considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive*, *Dir. soc.*, 1991, p. 141; VIDIRI G., *Natura giuridica e potere regolamentare delle federazioni sportive nazionali*, nota a Cass. civ., sez. III, 5 aprile 1993, n. 4063, *Foro it.*, 1994, I, c. 136.

Nonostante giurisprudenza consolidata, sono state registrate voci di dissenso in dottrina: CLARIZIA A., *La natura giuridica delle Federazioni sportive anche alla luce della legge 23 marzo 1981, n. 91, Atti del convegno sul tema "Nuovi aspetti negoziali dell'attività sportiva"*, *Riv. dir. sport.*, 1983, p. 215; MARANI TORO A., MARANI TORO I., *Problematiche della legge n. 91/1981, Ibidem*, 1983, p. 13; SENSALÉ A., *La l. 23 marzo 1981 n. 91 e la natura giuridica delle federazioni sportive, Ibidem*, 1984, p. 490; QUARANTA A., *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive nazionali, Ibidem*, 1986, p. 172; CAPRIOLI R., *Le federazioni sportive nazionali tra diritto pubblico e diritto privato*, *Dir. giur.*, 1989, p. 1 ss.; MORBIDELLI G., *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, *Dir. amm.*, 1993, p. 303.

Unica voce di dissenso in giurisprudenza è stata: Pret. Roma, 14 settembre 1981, *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 74.

⁽⁸⁹⁾ Il d. lgs. 23 luglio 1999, n. 242, "Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.), a norma dell'articolo 11 della L 15 marzo 1997, n. 59", è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 29 luglio 1999, n. 176. L'articolo 15 espressamente prevede: "Federazioni sportive nazionali - 1. Le Federazioni sportive nazionali svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività. (...) 2. 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 nel presente decreto, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo. (...) 4. Il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle nuove federazioni sportive nazionali è concessa a norma dell'articolo 12 del codice civile, previo riconoscimento, ai fini sportivi, da parte del consiglio nazionale".

⁽⁹⁰⁾ Si rinvia a: Cass. civ., sez. un., 25 febbraio 2000, n. 46, *Foro it.*, 2000, I, c. 1479, con nota di VIDIRI G., *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 19 dicembre 2001, n. 2146, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/PA_200102146_SE.doc.

Merita particolare attenzione una pronuncia (Cass. civ., sez. un., 11 ottobre 2002, n. 14530, *Arch. civ.*, 2003, p. 846; *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 60; *Mass. giur. it.*, 2002) nella quale si applica il principio della duplice natura delle Federazioni sportive ad una controversia sorta prima dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 242/1999, lasciando velatamente desumere a

In questo modo, tutti gli atti delle Federazioni sportive espressione di potere pubblico erano soggetti al sindacato del giudice amministrativo, in quanto veri e propri atti amministrativi lesivi di interessi legittimi.

Sicuramente si trattava di una tesi corretta dal punto di vista giuridico, alla luce del criterio secondo il quale, per qualificare un atto come amministrativo, non rileva la natura dell'ente che lo ha emanato, quanto, piuttosto, il tipo di attività da cui scaturisce.

§ 5. La giurisdizione esclusiva sulle questioni c.d. "amministrative" prevista dalla legge n. 280/2003

Il sistema elaborato riguardo al riparto di giurisdizione, sia "esterno" che "interno", si è rivelato fallace in occasione del c.d. "caso Catania" del 2003: a destare perplessità è stata l'avocazione a sé, da parte del giudice amministrativo, di una controversia avente ad oggetto l'applicazione e l'interpretazione di una norma interna della F.I.G.C. a carattere esclusivamente tecnico.

E' venuto nuovamente all'attenzione dei giuristi il tema del riparto di giurisdizione in materia sportiva. Si profilava come necessaria una

contrario che la suprema Corte di Cassazione, nell'anno di emanazione della sentenza in questione, si riportava ad una interpretazione strettamente letterale dell'articolo 15 del decreto-Melandri, riconoscendo, quindi, natura di diritto privato alle stesse Federazioni.

rivisitazione, in modo particolare, dei criteri usati per la devoluzione delle controversie al giudice amministrativo, in quanto non condivisi all'unanimità.

A questo punto il legislatore è intervenuto con il decreto-legge n. 220/2003, nel quale ha espressamente previsto la giurisdizione amministrativa per le controversie aventi ad oggetto atti del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive - in teoria, per le questioni c.d. "amministrative". In pratica, però, tale previsione è stata svuotata di contenuto precettivo, poiché lo stesso legislatore ha anche devoluto alcune delle più importanti questioni c.d. "amministrative" alla giustizia sportiva ⁽⁹¹⁾.

Così, nella conversione del decreto in legge n. 280/2003, i punti c) e d) dell'articolo 2 sono stati soppressi, statuendo definitivamente l'instaurazione di tutte le controversie di natura amministrativa innanzi al giudice amministrativo.

Si può concludere affermando che, in sede di conversione, il legislatore ha recepito *in toto* gli indirizzi giurisprudenziali elaborati precedentemente alla riforma: la macro-area delle questioni c.d. "amministrative" è stata restituita, sotto il profilo della tutela, al giudice amministrativo.

Oltretutto, la previsione della giurisdizione esclusiva ha consentito di superare l'annosa *querelle* sulla natura degli atti delle Federazioni e, quindi,

⁽⁹¹⁾ Ci si riferisce ai punti c) e d) dell'articolo 2, comma I, del d. l. n. 220/2003: "c) l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; d) l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti".

sul tipo di lesione che possono produrre, poiché la magistratura amministrativa è stata resa competente a giudicare, a prescindere dal coinvolgimento di un diritto soggettivo ovvero di un interesse legittimo.

§ 6. Le preclusioni al giudizio amministrativo sportivo. Rinvio

Proprio nel momento in cui sembrava essere risolto il problema della determinazione delle controversie da devolvere alla giurisdizione amministrativa, la legge n. 280/2003 ha fatto emergere due nuovi problemi, connessi soprattutto alla procedibilità di una eventuale azione giudiziaria, ma anche alla determinazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale amministrativo in materia sportiva: quello del c.d. "vincolo di giustizia" - e del rapporto di questo con le clausole compromissorie - e quello della c.d. "pregiudiziale sportiva" ⁽⁹²⁾. In entrambi i casi ci si trova di fronte a condizioni di procedibilità del ricorso giurisdizionale amministrativo, anche se aventi diversa operatività ed efficacia.

Acclarata, sulla scorta della legge n. 280/2003, la illegittimità del c.d. "vincolo di giustizia", il soggetto che intende ricorrere al giudizio amministrativo in materia sportiva è comunque obbligato a terminare i gradi della giustizia sportiva per poter avviare la "macchina" della tutela statale.

⁽⁹²⁾ Per l'analisi del c.d. "vincolo di giustizia" e della c.d. "pregiudiziale sportiva" si rinvia al capitolo successivo.

Tuttavia, la norma, a carattere innovativo, che istituisce la c.d. “pregiudiziale sportiva” ha originato vari problemi interpretativi. Ad essi la giurisprudenza amministrativa ha cercato di dare soluzione, andando, però, a snaturare il sistema così come configurato, non tanto dalla legge in esame, quanto piuttosto dalla normativa regolamentare di settore.

Tale interpretazione giurisprudenziale, necessaria per chiarire aporie nella ricostruzione dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa in materia sportiva, costituisce anche il profilo più interessante nell’analisi della c.d. “pregiudiziale sportiva”, in quanto sembra condurre ad una ricostruzione del sistema di giustizia sportiva molto simile a quello di una Autorità Amministrativa Indipendente ⁽⁹³⁾.

⁽⁹³⁾ Per l’esame di tale ipotesi ricostruttiva si rinvia al quinto capitolo.

Capitolo quarto

LE PRECLUSIONI AL SINDACATO GIURISDIZIONALE AMMINISTRATIVO: IN PARTICOLARE, LA c.d. "PREGIUDIZIALE SPORTIVA"

SOMMARIO: § 1. Il c.d. "vincolo di giustizia sportiva" - § 2. Le clausole compromissorie - § 3. La legittimità costituzionale della c.d. "pregiudiziale sportiva" - § 4. La c.d. "pregiudiziale sportiva": creazione del legislatore statale o elaborazione giurisprudenziale? - § 5. Il sistema e i gradi della giustizia sportiva - § 5.1. La giustizia federale - § 5.2. La Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I. - § 6. I rapporti tra la c.d. "pregiudiziale sportiva" ed il ricorso giurisdizionale in materia sportiva. Rinvio

§ 1. Il c.d. "vincolo di giustizia sportiva"

Il problema del c.d. "vincolo di giustizia sportiva" (di seguito: "vincolo di giustizia") è legato all'interpretazione di norme contenute negli articoli 2, comma II ⁽⁹⁴⁾, e 3, comma I, della legge n. 280/2003 ⁽⁹⁵⁾.

⁽⁹⁴⁾ Articolo 2, comma II, della legge n. 280/2003: "Nelle materie di cui al comma I, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e i regolamenti del Comitato olimpionico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui agli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo".

⁽⁹⁵⁾ Articolo 3, comma I, della legge n. 280/2003: "(...) ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta

Posto che questi due articoli debbano essere letti in combinato disposto, ci si è chiesti se la legge in commento abbia salvato il c.d. “vincolo di giustizia”, anche nel caso delle questioni disciplinari - che costituiscono quelle da sempre situate, per così dire, a metà strada tra riserva alla giustizia sportiva e devoluzione al sindacato del giudice amministrativo.

Occorre precisare che per c.d. “vincolo di giustizia” deve intendersi la clausola, presente in quasi tutti i regolamenti delle Federazioni sportive ⁽⁹⁶⁾, in

alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all’articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all’articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91”.

⁽⁹⁶⁾ A titolo esemplificativo, si può riportare il testo dell’articolo 30 dello statuto della F.I.G.C. (entrato in vigore in data 7 marzo 2007 e pubblicato in *RDES*, 2007, III, 1, pp. 111 - 145): “Efficacia dei provvedimenti federali e clausola compromissoria - 1. I tesserati, le società affiliate, e tutti i soggetti, organismi e loro componenti, che svolgono attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevanti per l’ordinamento Federale, hanno l’obbligo di osservare il presente Statuto e ogni altra norma federale. 2. I soggetti di cui al comma precedente, in ragione della loro appartenenza all’ordinamento settoriale sportivo o dei vincoli assunti con la costituzione del rapporto associativo, accettano la piena e definitiva efficacia di qualsiasi provvedimento adottato dalla F.I.G.C., dai suoi organi o soggetti delegati, nelle materie comunque riconducibili allo svolgimento dell’attività federale nonché nelle relative vertenze di carattere tecnico, disciplinare ed economico. (...) 4. Il Consiglio Federale, per gravi ragioni di opportunità, può autorizzare il ricorso alla giurisdizione statale in deroga al vincolo di giustizia. Ogni comportamento contrastante con gli obblighi di cui al presente articolo, ovvero comunque volto ad eludere il vincolo di giustizia, comporta l’irrogazione delle norme disciplinari stabilite dalle norme federali”. Tale articolo riprende indicazioni della F.I.F.A. (articolo 61 del relativo statuto), ribadite dalla U.E.F.A. (articolo 60 dello statuto).

Ad abundantiam, si può citare anche l’articolo 43 dello statuto della F.I.P. (approvato dalla giunta nazionale del C.O.N.I. in data 10 novembre 2004), secondo cui: “Vincolo di giustizia - 1. (...) i provvedimenti adottati dagli organi della F.I.P. hanno piena e definitiva efficacia nell’ambito dell’ordinamento sportivo, nei confronti di tutti i soggetti che ne fanno parte. 2. Gli affiliati, i tesserati ed i soggetti ad essi equiparati sono tenuti ad adire gli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo nelle materie di cui all’art. 2 del Decreto Legge del 19 agosto 2003, n. 220 convertito dalla l. 17 ottobre 2003, n. 280. Nelle materie predette è possibile, ai sensi dell’art. 12 comma 8 dello Statuto del CONI, il ricorso all’arbitrato irrituale.

base alla quale le società ed i tesserati si impegnano ad adire, per la risoluzione di qualsiasi controversia nascente dall'attività sportiva, solo gli organi federali all'uopo predisposti, escludendo l'autorità giudiziaria statale, a meno di specifica autorizzazione delle Federazioni in proposito; fermo restando, in caso contrario, sanzioni disciplinari fino all'espulsione dalla comunità sportiva: revoca dell'affiliazione per le società e radiazione per gli atleti.

Nonostante siano riscontrabili differenze nelle formule adottate dalle diverse Federazioni, il c.d. "vincolo di giustizia" prevede un doppio obbligo a carico dei soggetti dell'ordinamento sportivo. Il primo è quello di accettare e rispettare le norme ed i provvedimenti interni; il secondo è quello di adire solo gli organi federali per la composizione delle controversie, con l'espresso divieto di far ricorso alla giustizia statale.

Il c.d. "vincolo di giustizia" è nato in concomitanza alla fondazione delle prime Federazioni sportive. L'esistenza di tale istituto è stata sempre giustificata con il richiamo al principio di autonomia dell'ordinamento sportivo ⁽⁹⁷⁾. Tuttavia, proprio la definizione dei rapporti tra i due

3. L'inosservanza della presente disposizione e di quella prevista al successivo art. 44 comporta l'adozione di provvedimenti disciplinari, sino alla radiazione, nei modi e termini indicati nel Regolamento di Giustizia".

⁽⁹⁷⁾ Già prima dell'emanazione della legge n. 280/2003, dottrina e giurisprudenza avevano aspramente criticato tale istituto: avevano sostenuto che la rinuncia preventiva alla tutela giurisdizionale statale era ammissibile giuridicamente solo se e quando avesse ad oggetto diritti disponibili, ma non quando avesse ad oggetto diritti indisponibili o interessi legittimi - insuscettibili di formare oggetto di una tale rinuncia preventiva, generale e temporalmente illimitata, al proprio diritto di difesa. In tali casi, pertanto, non era possibile negare la configurabilità di una tutela giurisdizionale statale qualora vi fosse stata una lesione di posizioni giuridiche soggettive rilevanti anche per l'ordinamento giuridico statale.

ordinamenti ha mostrato che, per le questioni rilevanti e lesive di situazioni giuridiche soggettive, la giustizia statale non può essere preclusa. Il combinato disposto degli articoli 1, 2 e 3 della legge n. 280/2003 dovrebbe aver sancito l'illegittimità del c.d. "vincolo di giustizia" in presenza di tali tipologie di controversie.

Il c.d. "vincolo di giustizia", invero, è costituito dalla normativa dell'ordinamento sportivo.

Come chiarito, l'ordinamento sportivo, seppur autonomo, è settoriale rispetto a quello statale; di conseguenza è obbligato, nell'esercizio del proprio potere normativo, al rispetto delle norme statali di rango primario. Inoltre, la Costituzione del nostro ordinamento espressamente prevede, quale diritto fondamentale, la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato.

In tal senso, in dottrina: VIGORITI A., *Validità della giustizia sportiva*, Riv. dir. sport., 1970, p. 10; QUARANTA A., *op. ult. cit.*, p. 41; VIDIRI G., *Il caso Maradona tra giustizia sportiva e giustizia statale*, Foro it., 1991, III, c. 388; RUOTOLO M., *Giustizia sportiva e Costituzione*, Riv. dir. sport., 1998, p. 403.

In giurisprudenza, invece: Cass. civ., 19 febbraio 1983, n. 1290, *Mass. giur. it.*, 1983; *Idem*, 1 marzo 1983, n. 1531, *Ibidem*, 1983; *Idem*, 17 novembre 1984, n. 5838, *Giur. it.*, 1987, I, p. 1; Cons. St., sez. II, 20 ottobre 1993, n. 612, *Cons. Stato*, 1995, I, p. 576; *Idem*, sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050, *Foro it.*, 1996, III, c. 275; *Giust. civ.*, 1996, I, p. 578. Tale giurisprudenza aveva già affermato che: «Il vincolo di giustizia di cui all'art. 27 dello Statuto F.I.G.C., 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 F.I.G.C., 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, 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».

Ne deriva che le norme dell'ordinamento sportivo che ancora prevedono il c.d. "vincolo di giustizia" possono essere impugnate in sede giurisdizionale, in quanto atti regolamentari - secondo il sistema delle fonti statale - illegittimi per contrasto con norme costituzionali e di legge. I giudici statali, quelli amministrativi nello specifico, trattandosi dell'impugnazione di regolamenti, possono dichiararne la loro illegittimità ⁽⁹⁸⁾.

Alla luce di ciò, il c.d. "vicolo di giustizia" non dovrebbe essere considerato un istituto giuridico ammissibile nel nostro ordinamento, né tantomeno può dirsi previsto dall'articolo 3 della legge n. 280/2003; perciò, le clausole che ancora lo disciplinano dovrebbero essere eliminate dagli statuti delle Federazioni sportive.

La preclusione assoluta alla giustizia statale può operare solo per le controversie giuridicamente ed economicamente irrilevanti. Sono questi, tuttavia, i casi - ormai legati alle sole questioni tecniche - in cui il c.d. "vincolo di giustizia" non avrebbe ragion d'essere previsto, perché il deposito di un ricorso afferente tale macro-area innanzi ai giudici statali sarebbe dichiarato improcedibile per difetto assoluto di giurisdizione, in ossequio alla espressa disposizione di cui all'articolo 2 della legge n. 280/2003 ⁽⁹⁹⁾.

⁽⁹⁸⁾ Tale conclusione è confermata, non solo dalla semplice lettura delle norme in commento, ma anche da un'interpretazione logica e teleologica delle stesse (del resto, che senso avrebbe se il giudice statale avesse previsto la facoltà per i soggetti dell'ordinamento sportivo di adire il giudice amministrativo e poi avesse riconosciuto la legittimità del vincolo di giustizia, istituto che implica il divieto di adire il giudice statale e gravi sanzioni per la violazione di detto divieto).

⁽⁹⁹⁾ Tale tipo di interpretazione è stato per la prima volta fornito dal T.A.R. Lazio, sez. III-ter, con ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200502244/_OS.doc. Si tratta di una decisione storica, nella quale il giudice amministrativo ha sancito l'illegittimità del c.d. "vincolo di giustizia", ovvero

Se ne potrebbe desumere che lo stesso articolo 2 non prevede alcun “vincolo di giustizia”, poiché le controversie a cui lo stesso si riferisce spettano di diritto alla giustizia sportiva, senza ulteriore possibilità di adire gli organi dello Stato ⁽¹⁰⁰⁾.

Resta il problema della operatività del vincolo in merito alla macro-area delle questioni disciplinari. Per la sua risoluzione si rende opportuno far leva su di una interpretazione sistematica, secondo la quale, laddove le controversie disciplinari siano considerate irrilevanti, sono riservate *ex lege* alla giustizia sportiva, in applicazione dell’articolo 2, comma II, della legge n. 280/2003; laddove le stesse siano considerate rilevanti, si fanno rientrare nella giurisdizione amministrativa, utilizzando una interpretazione estensiva dell’articolo 3, comma I, della medesima legge, senza che il c.d. “vincolo di giustizia” possa operare, in considerazione della interpretazione secondo la quale tale norma dovrebbe averlo reso illegittimo ⁽¹⁰¹⁾.

della normativa federale costituente l’atto presupposto rispetto a quello impugnato (sanzione disciplinare di revoca dell’affiliazione), normativa secondo la quale alla società ricorrente era precluso il ricorso alla magistratura statale. Infatti, il T.A.R. Lazio ha statuito l’illegittimità delle sanzioni disciplinari sportive irrogate dalla Federazione nei confronti di una società affiliata, per avere essa presentato in precedenza un ricorso innanzi allo stesso T.A.R. per l’impugnazione di provvedimenti federali, senza previamente richiedere l’autorizzazione agli organi federali. In questo caso, tra l’altro, interpretando correttamente la legge n. 280/2003, la conclusione della magistratura amministrativa non poteva che essere ovvia, in quanto la sanzione disciplinare impugnata dalla società ricorrente rientrava nelle questioni c.d. “amministrative”, poiché relativa alla partecipazione e al titolo sportivo. Per maggiori approfondimenti, si veda: LUBRANO E., *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia: la FIGC si adegua*, RDES, 2007, I, 2, p. 30 ss..

⁽¹⁰⁰⁾ Anche se la giurisprudenza ha ristretto l’ambito alla macro-area delle questioni tecniche, lasciando fuori quella delle questioni disciplinari.

⁽¹⁰¹⁾ E’ opportuno rilevare la presenza di dottrina contraria a tale interpretazione dominante, anche dopo l’entrata in vigore della legge n. 280/2003. Tale dottrina, infatti, interpreta l’articolo 2, comma II, della legge in esame, come previsione di un vero e proprio

§ 2. Le clausole compromissorie

Non di rado, dottrina e giurisprudenza non sono state in grado di definire il problema relativo alla legittimità/illegittimità del c.d. “vincolo di giustizia”, anche facendo leva su di una interpretazione logica, teleologica e sistematica della legge n. 280/2003, poiché l’istituto in esame è stato confuso con le clausole compromissorie.

“vincolo di giustizia”: così, per le controversie tecnico-organizzative e disciplinari gli affiliati avrebbero l’onere di adire gli organi della giustizia sportiva secondo le previsioni degli statuti e dei regolamenti del C.O.N.I. e delle Federazioni. Tale rigida posizione è stata fondata su una interpretazione della sentenza Cons. St., sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025 (*Foro amm. C.D.S.*, 2005, p. 1233), secondo cui la disposizione di cui all’articolo 2, comma II, della legge n. 280/2003 deve leggersi, non come clausola di salvezza della giurisdizione statale ogni qualvolta il provvedimento sportivo, reso nelle materie indicate, acquisti rilevanza per l’ordinamento dello Stato, bensì come norma ricognitiva di quelle ipotesi successivamente codificate (controversie economiche ed amministrative di cui all’articolo 3, comma I,) rimesse alla giurisdizione statale. In questo modo, si avrebbe una interpretazione che, blindando il sistema di riparto delle giurisdizioni, vedrebbe, nella riserva delle materie indicate nell’articolo 2, una clausola di c.d. “vincolo di giustizia”. A tal riguardo: VACCA’ C., *Giustizia sportiva e arbitrato*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 92 ss..

E’ opportuno ribadire che l’illegittimità del vincolo in questione può essere desunta dalla legge n. 280/2003 proprio in virtù di una interpretazione guidata dai principi elaborati da dottrina e giurisprudenza in merito ai rapporti tra ordinamento giuridico statale ed ordinamento giuridico sportivo.

Anche VIGORITI V., *Recenti sviluppi in tema di giustizia sportiva*, Contr. impr., 2007, pp. 1049 - 1050, ritiene che, sul piano tecnico, il c.d. “vincolo di giustizia” abbia natura negoziale poiché espressione del principio di autonomia e partecipazione volontaria, ma trova ora legittimazione in due fonti normative: nell’articolo 3, comma I, della legge n. 280/2003 e nell’articolo 7 del d. lgs. n. 242/1999 (così come modificato dal d. lgs. n. 15/2004) che alla lettera h-bis indica fra i principi generali della giustizia sportiva: “l’obbligo degli affiliati e tesserati, per la risoluzione delle controversie attinenti lo svolgimento dell’attività sportiva di rivolgersi agli organi di giustizia federale”. L’Autore si riferisce, in modo particolare, al contenzioso disciplinare, evidenziando che la giustificazione tradizionale della deroga alla giurisdizione statale a favore di organi interni è quella della specialità della materia e della necessità di soddisfare esigenze di celerità. Pure tale Autore mostra una propensione a blindare l’ordinamento sportivo, ignorando i principi-cardine alla base dei rapporti con l’ordinamento statale, che emergono soprattutto in materia disciplinare.

Per c.d. “vincolo di giustizia” deve intendersi la norma con la quale gli ordinamenti sportivi precludono (salva autorizzazione) ai propri tesserati e affiliati la tutela delle proprie ragioni (compresa la tutela degli interessi legittimi innanzi alla magistratura amministrativa) e l’impugnazione dei provvedimenti autoritativi federali innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato; le clausole compromissorie in senso tecnico, invece, sono quelle con le quali i tesserati sportivi si impegnano ad adire i collegi arbitrali istituiti presso le Federazioni per la risoluzione delle controversie economiche che possono sorgere con le società sportive.

Le clausole compromissorie sono contenute negli statuti e nei regolamenti delle Federazioni sportive e si riducono all’ambito dal lavoro sportivo. Infatti, il referente normativo delle stesse è l’articolo 4 della legge n. 91/1981. Sebbene la legge in parola preveda soltanto la facoltà e non l’obbligo per le parti di inserire la clausola compromissoria nei contratti di lavoro sportivo, l’istituto arbitrale è stato prontamente recepito sia dalla contrattazione collettiva del lavoro sportivo sia dalle carte delle Federazioni sportive affiliate al C.O.N.I..

Confondere il c.d. “vincolo di giustizia” con le clausole compromissorie determina, al tempo stesso, un errore concettuale ed un errore giuridico ⁽¹⁰²⁾.

⁽¹⁰²⁾ Secondo quanto messo in rilievo da: PUNZI C., *Le clausole compromissorie nell’ordinamento sportivo*, Riv. dir. sport., 1987, p. 237. L’inquadramento talora forzato del c.d. “vincolo di giustizia” come clausola compromissoria ha finito per distogliere l’attenzione dalle clausole compromissorie vere e proprie contenute non in statuti o regolamenti, ma nei contratti di lavoro degli sportivi professionisti. Tra l’altro, molti statuti distinguono concettualmente il c.d. “vincolo di giustizia” e la clausola compromissoria. In tal senso, si possono confrontare gli articoli 43 e 44 dello statuto F.I.P..

Dal punto di vista concettuale, non vanno confuse le clausole statutarie e regolamentari che introducono il vincolo - inteso come dovere di segno negativo (preclusione, astensione) di non devolvere qualsiasi controversia sportiva alla giustizia statale e di non disconoscere la competenza del giudice sportivo - da quelle compromissorie - aventi accezione positiva, come vincolo al deferimento di una controversia di lavoro alla cognizione di una corte di arbitrato.

Dal punto di vista giuridico, invece, il passaggio da un vincolo di fedeltà alla giustizia endo-associativa per qualsiasi controversia ad uno di deferimento di controversie di lavoro ad arbitri non può essere considerato automatico.

Il c.d. "vincolo di giustizia" e le clausole compromissorie non possono essere considerate lo stesso istituto, soprattutto in ragione del fatto che l'effettività del c.d. "vincolo di giustizia" non può, alla luce delle recenti riforme, essere inteso in maniera assoluta, come indipendente dalla sovranità statale in materia sportiva e, quindi, dalla giuridica impossibilità di sottrazione di determinate questioni alla giurisdizione statale ⁽¹⁰³⁾.

⁽¹⁰³⁾ Si rinvia a: VACCA' C., *op. ult. cit.*, p. 88.

E' opportuno mettere in rilievo come la distinzione tra c.d. "vincolo di giustizia" e clausola compromissoria sia appannaggio della magistratura amministrativa. Infatti, la Corte Suprema di Cassazione ancora non condivide questa impostazione. A tal riguardo si possono citare due sentenze: Cass. civ., sez. I, 28 settembre 2005, n. 18919, *Dir. formazione*, 2005, p. 1583, con nota di ZINCONI G., *Figc, sì al vincolo di giustizia sportiva*; *Idem*, sez. I, 27 settembre 2006, n. 21006, commentata da GOSIS F., *La natura del vincolo di giustizia nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione: alcune considerazioni critiche*, *Dir. proc. amm.*, 2007, pp. 261 - 270. In tali pronunce, ci si riferisce all'attuale articolo 30 dello statuto della F.I.G.C. e si mette in luce la piena legittimità dello stesso, in quanto fondante la propria legittimazione normativa nell'articolo 2 della legge n. 280/2003.

Chiarita la differenza tra c.d. “vincolo di giustizia” e clausole compromissorie, occorre, da ultimo, affrontare una questione che è strettamente connessa al problema dei rapporti tra Stato e Sport sotto il profilo della tutela del cittadino: vale a dire se l’arbitrato sportivo possa qualificarsi rituale ovvero irrituale.

La questione è stata affrontata tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza. Sono da rilevare argomenti validi in entrambe le direzioni, però anche in questo caso, per non porre deroghe assolute alla giurisdizione statale, corrisponde più all’idea della previsione della clausole compromissorie quella di considerarle quali deferenti un arbitrato irrituale⁽¹⁰⁴⁾. Così argomentando, infatti, le parti possono liberamente decidere di deferire la controversie agli arbitri; tuttavia, nel caso di malcontento sulla decisione, è anche loro attribuita la facoltà di impugnare il lodo⁽¹⁰⁵⁾ innanzi al giudice ordinario.

⁽¹⁰⁴⁾ In dottrina, si veda: VIDIRI G., *Una nuova forma di supplenza giudiziaria: quella sportiva (in margine al caso del calciatore Garza)*, RCDL, 1995, p. 353; PERSICHELLI C., *Le materie arbitrali all’interno delle competenze della giurisdizione sportiva*, Riv. dir. sport., 1996, p. 713; VIDIRI G., *Arbitrato irrituale, federazioni sportive nazionali e d. lgs. 23 luglio 1999, n. 142*, *Ibidem*, 2000, p. 668.

In giurisprudenza, si veda: Cass. civ., 21 marzo 1962, n. 578, *Foro it.*, 1968, I, c. 631 ss.; *Idem*, sez. lav., 6 aprile 1990, n. 2889, *Riv. arbitrato*, 1991, p. 270, con nota di LUISO F. P., *Ancora intorno agli arbitrati sportivi*; *Idem*, sez. un., 27 aprile 1993, n. 4914, *Foro it.*, 1994, I, c. 1534; *Idem*, sez. I, 17 novembre 1999, n. 12728, *Riv. dir. sport.*, 2000, p. 661 ss.; Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2003, n. 3841, *Cons. Stato*, 2003, p. 2010.

Voce contraria, propendente per la natura rituale dell’arbitrato: DURANTI D., *L’attività sportiva come prestazione di lavoro*, Riv. it. dir. lav., 1983, p. 716.

⁽¹⁰⁵⁾ Per maggiori approfondimenti, si rinvia a: VIGORITI V., *L’impugnazione dei lodi del lavoro sportivo*, *Giur. it.*, 2007, I, p. 962.

§ 3. La legittimità costituzionale della c.d. “pregiudiziale sportiva”

Dalla legge n. 280/2003 emerge anche un secondo problema afferente la procedibilità dell’azione giurisdizionale amministrativa e la determinazione dell’oggetto del sindacato amministrativo in materia sportiva: quello relativo alla c.d. “pregiudiziale sportiva”.

La c.d. “pregiudiziale sportiva” è disciplinata all’articolo 3, comma I, della legge in esame: “Esauriti i gradi della giustizia sportiva (...), ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive (...), è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”. Con tale locuzione si intende una condizione di procedibilità dei ricorsi in sede giurisdizionale amministrativa, consistente nell’esperimento di tutti i gradi della giustizia sportiva.

La prima questione da affrontare in tema di c.d. “pregiudiziale sportiva” è quella concernente la sua legittimità costituzionale. Infatti, nel caso in cui la previsione legislativa peccasse di legittimità sotto il profilo costituzionale, non avrebbe senso alcuno verificare il funzionamento del sistema di impugnazione delle decisioni sportive innanzi ai giudici amministrativi.

A differenza che nel caso del c.d. “vincolo di giustizia”, la disposizione della legge n. 280/2003 che prevede la c.d. “pregiudiziale sportiva” sembra, *prima facie*, costituzionalmente legittima. Infatti, la c.d. “pregiudiziale sportiva” non importa una preclusione assoluta ad adire la magistratura

statale, quanto, piuttosto, una preclusione relativa, consistente nel previo e necessario espletamento di tutti i gradi della giustizia sportiva.

Trattasi di una previsione conforme alla qualificazione dottrinale e giurisprudenziale dello Sport quale ordinamento giuridico settoriale dello Stato, autonomo ma gerarchicamente sotto-ordinato ad esso, e a tale ricostruzione recepita dalla legge n. 280/2003. Si può affermare, infatti, che tale preclusione operi al fine di conferire autonomia giustiziale all'ordinamento sportivo, nonché di evitare un aumento del carico di contenzioso amministrativo: laddove la si consideri operante in tal senso, la norma può essere considerata costituzionalmente legittima ⁽¹⁰⁶⁾.

Ne deriva che, per poter validamente instaurare il giudizio innanzi al giudice amministrativo, bisogna previamente seguire il corretto *iter* della giustizia sportiva: come si vedrà meglio nel prosieguo, gradi della giustizia federale, successiva impugnazione della decisione innanzi ad un organo *ad hoc* istituito presso il C.O.N.I. ed, infine, ricorso al T.A.R. Lazio ⁽¹⁰⁷⁾.

⁽¹⁰⁶⁾ Sono da segnalare voci di dissenso in dottrina. In tal senso, si rinvia a: MANZI G., *Un limite alla possibilità di adire la magistratura non sembra in linea con le regole costituzionali*, Guida al diritto, 2003, 34, p. 138 ss., in cui si evidenzia la illegittimità costituzionale della norma sotto il profilo della creazione di un giudice speciale. Infatti, la clausola di cui all'articolo 3, comma I, della legge n. 280/2003 non viene interpretata in senso letterale, ma viene estesa anche alle controversie riservate alla giustizia sportiva. Di fatto, in questo modo, si creerebbe un giudice speciale, in violazione dell'articolo 102, comma II, della Costituzione. In seguito, sarà messo in luce come il sistema afferente la c.d. "pregiudiziale sportiva" sia operante anche per il contenzioso disciplinare in modo del tutto legittimo.

⁽¹⁰⁷⁾ L'articolo 3, comma I, della legge n. 280/2003, prevede, per i ricorsi in materia sportiva, la competenza inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma.

§ 4. La c.d. “pregiudiziale sportiva”: creazione del legislatore statale o elaborazione giurisprudenziale?

Asserita la legittimità costituzionale della previsione della c.d. “pregiudiziale sportiva”, bisogna verificare se essa era già stata configurata dalla giurisprudenza precedente l’emanazione della legge n. 280/2003 o se, viceversa, costituisce una innovazione del legislatore statale in materia sportiva. E’ stato osservato come tale legge abbia recepito molte delle elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali in materia sportiva: deve verificarsi se possa dirsi lo stesso per quanto riguarda la c.d. “pregiudiziale sportiva”.

Tale verifica può dirsi negativa, poiché non si registrano sentenze della magistratura statale precedenti il 2003 nelle quali si rendeva opportuna, ai fini della procedibilità del giudizio, l’espletamento di tutti i gradi della giustizia sportiva.

Invero, acclarata la natura pubblicistica del C.O.N.I. e quella ibrida delle Federazioni sportive, per instaurare una controversia innanzi agli organi di giustizia amministrativa, la giurisprudenza reputava bastevole impugnare, o qualsiasi atto del C.O.N.I., oppure un atto delle Federazioni sportive che fosse stato emanato nell’esercizio di una attività di interesse pubblico, purché, in entrambi i casi, gli atti fossero lesivi di una rilevante situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo ⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰⁸⁾ Prima dell’emanazione della legge n. 280/2003, la Suprema Corte ha preso posizione sul punto, con riguardo al contenzioso sportivo tra pari-ordinati. Essa è giunta alla conclusione per la quale il giudice ordinario mantenesse la competenza a giudicare anche nel caso in cui venisse adito senza il previo esperimento dei rimedi della giustizia sportiva. In tal

A sostegno di tale impostazione, deve anche rilevarsi che, di fatto, prima della c.d. estate "calda" del 2003, la giurisprudenza era ancora impegnata a risolvere il problema del riparto di giurisdizione in materia e, comunque, il contenzioso amministrativo di natura sportiva non era cospicuo. Invero, non bisogna dimenticare che proprio la quasi-assenza di contenzioso era dovuta alla pratica, considerata ancora legittima, da parte delle Federazioni sportive, di inserire, nei propri statuti, clausole che prevedevano il c.d. "vincolo di giustizia", quindi un meccanismo di preclusione assoluto, che comportava la declaratoria del difetto di giurisdizione nel caso in cui gli atti del C.O.N.I. o delle stesse Federazioni fossero stati impugnati innanzi ai tribunali amministrativi.

E' stata, quindi, iniziativa del legislatore del 2003 l'inserimento di tale meccanismo nel sistema di giustizia sportiva. Da quanto emerge dai lavori parlamentari, tuttavia, la norma sulla c.d. "pregiudiziale sportiva" deve ritenersi frutto di un'operazione politica piuttosto che di una approfondita analisi giuridica. Infatti, non si rinviene una disamina delle motivazioni giuridiche alla base della sua previsione, né tantomeno uno studio sulle conseguenze che la stessa c.d. "pregiudiziale sportiva" avrebbe apportato al complesso intreccio di rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa in materia sportiva.

senso, si veda: Cass. civ., sez. lav., 6 aprile 1990, n. 2889, *Riv. arbitrato*, 1991, p. 267, secondo cui: «Il sistema di giustizia interna della F.I.G.C. non costituisce una giurisdizione speciale e non vi è difetto temporaneo di giurisdizione nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria sia adita direttamente senza il previo esperimento dei rimedi prevista dalla giustizia sportiva».

Se ne deve desumere che la c.d. “pregiudiziale sportiva” sia frutto della situazione emergenziale creatasi nel 2003 e del desiderio politico di conferire ampi margini di autonomia all’ordinamento sportivo. Per questi motivi, la giurisprudenza amministrativa non solo si è pronunciata in tema, ma ha quasi stravolto l’essenza del sistema pregiudiziale ed dei suoi meccanismi di funzionamento creati dagli organi dello Sport.

§ 5. Il sistema e i gradi della giustizia sportiva

Rebus sic stantibus, al fine di eseguire uno studio della c.d. “pregiudiziale sportiva”, è necessario partire dalla norma statale che la disciplina, per analizzarne l’interpretazione resa dalla giurisprudenza amministrativista.

La formulazione linguistica usata dal legislatore per prevedere la c.d. “pregiudiziale sportiva” è: “Esauriti i gradi della giustizia sportiva”. Prendendo le mosse da un’analisi letterale e logico-sistematica, è opportuno, innanzitutto, capire quali sono i gradi nei quali si articola la giustizia sportiva e, poi, qual è l’esperimento dell’ultimo grado, dopo cui è possibile proporre ricorso al T.A.R. Lazio.

§ 5.1. La giustizia federale

L'ordinamento sportivo italiano ha creato un sistema di giustizia domestica ⁽¹⁰⁹⁾ - cui sono sottoposti tutti i soggetti dello stesso ordinamento - che ha il duplice compito di accertare e sanzionare le condotte che si pongono in contrasto con le sue norme fondamentali di organizzazione e di relazione, e di risolvere le controversie di natura sportiva.

Tale sistema di giustizia sportiva appare complesso: infatti, ciascuna Federazione sportiva ha predisposto un proprio sistema interno, che, a sua volta, fa capo al sistema di giustizia del C.O.N.I.. Si può affermare che l'organizzazione amministrativa dell'ordinamento sportivo ⁽¹¹⁰⁾ si rifletta su quella della giustizia: quel rapporto di continenza che esiste tra C.O.N.I. e Federazioni sportive a livello burocratico è facile rinvenire sotto il profilo dell'organizzazione e del funzionamento della giustizia.

Ciascuna Federazione sportiva ha il compito di emanare dei regolamenti di giustizia, i quali, a loro volta, devono uniformarsi agli indirizzi e all'organizzazione della giustizia del C.O.N.I.. A tal riguardo, l'articolo 7, comma II, lettera *h-bis*, del d. lgs. 23 luglio 1999, n. 242, così come

⁽¹⁰⁹⁾ Per maggiori approfondimenti sul sistema di giustizia sportiva e sui rapporti tra esso e l'ordinamento giurisdizionale dello Stato, si rimanda al capitolo secondo di tale tesi.

⁽¹¹⁰⁾ Per organizzazione amministrativa si intende la disciplina dell'organizzazione, delle competenze e del funzionamento del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive, nonché dei rapporti tra loro (compiutamente descritti nel capitolo I, parte I, del lavoro). E' stato messo in luce che tra Comitato olimpico nazionale e singole Federazioni sportive non esiste un vero rapporto gerarchico - anche perché le Federazioni non sono organi amministrativi veri e propri - quanto, piuttosto, rapporti di intrecci e compenetrazioni, dovuti al necessario riconoscimento delle Federazioni da parte del C.O.N.I. per entrare a far parte dell'ordinamento sportivo.

modificato dal d. lgs. 8 gennaio 2004, n. 15 ⁽¹¹¹⁾, prevede che spetta alla giunta nazionale del C.O.N.I. individuare, con delibera sottoposta all'approvazione del Ministero per i beni e le attività culturali, i criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva ⁽¹¹²⁾.

⁽¹¹¹⁾ Il d. lgs. n. 15/2004 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 gennaio 2004, n. 21) ha aggiunto al d. lgs. n. 242/1999 la lettera *h-bis*, al comma II dell'articolo 7, con la quale vengono compiutamente individuati i principi da seguire nella redazione della delibera sui criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva:

1. obbligo degli affiliati e tesserati, per la risoluzione delle controversie attinenti lo svolgimento dell'attività sportiva, di rivolgersi agli organi di giustizia federale;
2. previsione che i procedimenti in materia di giustizia sportiva rispettino i principi del contraddittorio tra le parti, del diritto di difesa, della terzietà ed imparzialità degli organi giudicanti, della ragionevole durata, della motivazione e della impugnabilità delle decisioni;
3. razionalizzazione dei rapporti tra procedimenti di giustizia sportiva di competenza del C.O.N.I. con quelli delle singole Federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate.

Proprio quest'ultimo punto costituisce un dato legislativo a conferma del rapporto esistente tra tutela dei soggetti dell'ordinamento sportivo innanzi agli organi delle singole Federazioni e tutela innanzi agli organi del C.O.N.I.. Resta da chiarire la natura di tale rapporto e le implicazioni che esso crea sul tema della c.d. "pregiudiziale sportiva".

⁽¹¹²⁾ In attuazione della norma di cui all'articolo 7, comma II, lettera *h-bis*, del d. lgs. n. 242/1999, il consiglio nazionale del C.O.N.I. ha approvato, con la deliberazione del 28 febbraio 2007, i nuovi principi della giustizia sportiva, cui non solo le Federazioni sportive nazionali, ma anche le Discipline sportive associate e le Associazioni benemerite devono conformarsi.

È opportuno riportarne dei passi, rilevanti ai fini della risoluzione di problematiche connesse all'esame della c.d. "pregiudiziale sportiva": "2. Gli organi della giustizia sportiva (...) I giudici sportivi devono essere terzi ed imparziali. (...) I giudici di primo grado possono essere monocratici, quelli dei successivi gradi sono - di regola - collegiali. I giudici delle giurisdizioni superiori aventi competenza in materia di sport professionistici possono essere scelti esclusivamente tra i professori universitari di ruolo, i magistrati, anche in pensione o fuori ruolo, gli avvocati dello Stato, gli avvocati del libero foro patrocinanti in Cassazione. (...) Le norme che precedono si estendono, per quanto compatibili, alle Procure federali. Le norme che precedono si estendono, per quanto compatibili, ai conciliatori e agli arbitri operanti presso le Federazioni sportive e il C.O.N.I., nonché all'Ufficio di Procura *Antidoping* e al Giudice di Ultima Istanza in materia di *doping* istituiti presso il C.O.N.I., secondo le modalità definite dai rispettivi ordinamenti. 3. I principi del processo - Il processo è iniziato, in primo grado, a richiesta del Procuratore federale e il giudice è tenuto a decidere in corrispondenza alla domanda e nel rispetto del principio del contraddittorio. Se nel corso del processo emergono nuove situazioni cui occorre provvedere, è sempre necessaria la richiesta della parte. Dovrà essere assicurata la difesa in ogni stato e grado del processo. È ammessa, a spese dell'interessato, la difesa tecnica e, purché siano assicurate le condizioni di una difesa

Basandosi su tali principi e criteri generali, le Federazioni sportive del nostro Paese hanno dato vita a dei sistemi di giustizia che ricalcano, nelle linee essenziali, la struttura di quello statale. Infatti, sono stati creati organi giudicanti *ad hoc* in relazione al tipo di controversia da dirimere; sono stati previsti meccanismi di riparto della competenza; è stata garantita l'appellabilità delle decisioni di primo grado mediante la previsione di organi di appello.

Tra i sistemi di giustizia federale, meritano particolare attenzione quello della F.I.G.C. ⁽¹¹³⁾ (per la snellezza) e quello della F.I.P. ⁽¹¹⁴⁾ (per la

libera ed effettiva, la difesa personale. (...) Contro le decisioni dei giudizi di primo grado deve essere sempre consentito almeno un grado di impugnazione. (...) La giustizia sportiva deve essere rapida. A tal fine, tutti i termini processuali devono essere limitati al massimo, pur nel rispetto del diritto alla difesa. La giustizia sportiva deve essere efficace. Pertanto, le decisioni di primo grado sono sempre immediatamente esecutive. Il giudice della impugnazione può sospenderle in tutto o in parte per gravissimi motivi. È consentita, su richiesta della Procura, l'emanazione da parte del giudice di primo grado di provvedimenti cautelari. Tali provvedimenti, tuttavia, non possono protrarsi per più di 60 giorni. Essi possono essere revocati o modificati dal giudice prima della conclusione del dibattimento. Contro gli stessi è ammesso reclamo al giudice dell'impugnazione. 4. Procuratori federali - Gli Statuti devono prevedere un Procuratore federale e almeno un suo sostituto e uno o più collaboratori. All'Ufficio del Procuratore federale sono attribuite le funzioni requirenti davanti agli organi di giustizia sportiva, e di norma quelle di indagini, tranne quelle attribuite alla Procura del C.O.N.I. per violazione delle norme in tema di *doping*. 7. Norme di salvaguardia - Le Federazioni possono, nel rispetto dei principi indicati, organizzare con autonomia la giustizia sportiva nei loro specifici settori. Il C.O.N.I. vigila perché Statuti e regolamenti siano rispettosi di tali principi e indica alle Federazioni, ove necessario, gli adeguamenti opportuni, senza i quali non possono essere approvati".

Da una prima lettura di tale deliberazione, emergono due aspetti che meritano attenzione: il primo relativo alla ricezione da parte del sistema di giustizia sportiva dei più importanti principi costituzionali sul diritto alla difesa e ad un giusto procedimento; il secondo, attinente alla circostanza che già si evince l'organizzazione piramidale della giustizia, con diversi gradi in ambito federale e la ulteriore possibilità di adire gli organi del C.O.N.I.. Sono queste delle prime considerazioni da tenere in debito conto nell'affrontare il tema della c.d. "pregiudiziale sportiva".

⁽¹¹³⁾ Di recente la F.I.G.C. ha approvato un nuovo statuto, che è entrato in vigore il 7 marzo 2007. La riforma ha investito anche il sistema di giustizia sportiva, tant'è che, dal 1

luglio 2007, esercitano le loro funzioni i nuovi organi di giustizia dell'ordinamento giuridico del Giuoco Calcio.

L'articolo 34 dello statuto prevede i seguenti organi di giustizia presso la F.I.G.C.:

- corte di giustizia federale;
- commissione disciplinare nazionale;
- giudici sportivi nazionali;
- commissioni disciplinari territoriali;
- giudici sportivi territoriali;
- procura federale;
- altri organi specializzati previsti dallo statuto e dai regolamenti federali.

I giudici sportivi nazionali sono giudici di primo grado competenti per i campionati e le competizioni di livello nazionale. La commissione disciplinare nazionale è il giudice di primo grado nei procedimenti instaurati su deferimento del procuratore federale e nelle altre materie previste dalle norme federali per i campionati e le competizioni di livello nazionale. La commissione disciplinare nazionale è altresì giudice di secondo grado sui ricorsi presentati avverso le decisioni delle commissioni disciplinari territoriali nei procedimenti instaurati su deferimento del procuratore federale. I giudici sportivi territoriali sono giudici di primo grado competenti per i campionati e le competizioni di livello territoriale. Le commissioni disciplinari territoriali sono giudici di primo grado nei procedimenti instaurati su deferimento del procuratore federale e nelle altre materie previste dalle norme federali per i campionati e le competizioni di livello territoriale e giudici di secondo grado sui ricorsi presentati avverso le decisioni dei giudici sportivi territoriali. La corte di giustizia federale è giudice di secondo grado sui ricorsi presentati avverso le decisioni dei giudici sportivi nazionali e della commissione disciplinare nazionale. Inoltre, giudica nei procedimenti per revisione e revocazione ed ha potere nomofilattico sulle norme federali. Essa si articola in sezioni con funzioni giudicanti ed in una sezione con funzioni consultive. Il presidente federale può promuovere di fronte alla corte di giustizia federale eccezione di legittimità o conflitto di attribuzione contro qualsiasi norma regolamentare, atto o fatto posto in essere da una delle Leghe o dall'A.I.A., per violazione dello statuto, degli indirizzi del C.O.N.I. o della legislazione vigente. La procura federale esercita le funzioni inquirenti e requirenti. Tutto il sistema, infine, fa capo alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I..

Dall'impianto organizzativo se ne desume che esso è conforme a quello statale, attesa la previsione di un doppio grado di giurisdizione, di un razionale riparto della competenza, di mezzi di impugnazione straordinaria, dell'attribuzione ai giudici di poteri non solo requirenti, ma anche inquirenti ed, infine, della introduzione di una sorta di Corte di Cassazione dello Sport: la Camera di Conciliazione ed Arbitrato.

⁽¹¹⁴⁾ Nel caso della F.I.P., per analizzare il sistema di giustizia è utile consultare il regolamento di giustizia approvato dal consiglio federale con delibera n. 333 del 18/19 marzo 2006 e dalla giunta nazionale del C.O.N.I. con delibera n. 70 del 21 marzo 2006; successivamente modificato dal consiglio federale e approvato con delibera n. 560 del 29 novembre 2006; aggiornato al consiglio federale del 26 luglio 2007.

L'articolo 5 postula il principio del doppio grado di giudizio, statuendo che: "Principio del doppio grado di giudizio - Contro le decisioni adottate in primo grado dagli Organi Giudicanti è assicurato un secondo grado di giudizio, fatta salva la revisione quale mezzo di impugnazione straordinario, nonché il ricorso al Giudice di ultima istanza di cui

complessità), prendendo come riferimento le Federazioni dei due Sport di squadra maggiormente praticati in Italia.

Dall'analisi di questi due sistemi - assunti a campione dei sistemi di giustizia delle Federazioni sportive italiane - è possibile sostenere che, in generale, i gradi della giustizia endo-associativa sono due, primo grado e grado di appello, e che le Federazioni sportive danno agli associati la possibilità di un ulteriore grado di giudizio, innanzi alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport istituita presso il C.O.N.I., solo, però,

all'art. 41 comma 14 dello Statuto". La norma indicata prevede il ricorso, esperiti i gradi di giustizia federale, alla Camera di conciliazione ed Arbitrato per lo Sport istituita presso il C.O.N.I. per le controversie di natura disciplinare.

Per quanto concerne l'organizzazione del sistema di giustizia, gli organi di giustizia sono di primo o di secondo grado, centrali o territoriali, sulla base della competenza loro assegnata. Gli organi di giustizia di primo grado sono: il giudice sportivo nazionale, la commissione giudicante nazionale, la commissione di disciplina del C.I.A., la commissione tesseramento, le commissioni esecutive in campo ed i commissari, la commissione di disciplina dei procuratori, la commissione di disciplina del *minibasket*, il giudice sportivo - ufficio tecnico provinciale, il giudice sportivo - ufficio tecnico regionale. Gli organi di giustizia di secondo grado, invece, sono: la commissione giudicante nazionale, la corte federale, le commissioni giudicanti regionali. L'organismo di giustizia centrale è la commissione vertenze arbitrali, mentre l'organo di giustizia inquirente e requirente è la procura federale. I giudici sportivi degli uffici tecnici regionali e provinciali sono organi di giustizia monocratici di primo grado con competenza relativa ai campionati e tornei svolti nell'ambito della propria giurisdizione. Il giudice sportivo nazionale è organo di giustizia monocratico con competenza relativa ad uno o più campionati nazionali. La commissione giudicante nazionale è un organo di giustizia collegiale. La commissione giudicante regionale è un organo di giustizia collegiale di secondo grado, come la corte federale. Questi organi di giustizia amministrano la giustizia federale in materia disciplinare e contenziosa. Il giudice sportivo nazionale, la commissione giudicante nazionale e la corte federale hanno competenza estesa al territorio nazionale.

Anche in questo caso emerge un sistema di giustizia federale basato sul doppio grado di giudizio e sulla possibilità, al ricorrere di particolari circostanze, di adire la Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport.

La P.I.F. ha un sistema più complesso di quello della F.I.G.C., per la maggiore presenza di organi giudicanti, ma ad esso quasi identico sotto il profilo strutturale e procedurale.

per determinate tipologie di controversie e a condizioni prestabilite negli statuti federali.

§ 5.2. La Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I.

A questo punto, la questione nodale da risolvere, per capire il meccanismo della c.d. “pregiudiziale sportiva” ed i problemi giuridici ad essa connessi, è diventata quella dell’individuazione del posto che la Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport riveste nel sistema di giustizia sportiva italiana: ovvero, valutare se essa costituisca o meno l’ultimo grado della giustizia sportiva e, quindi, individuare le modalità di impugnazione di una decisione sportiva di ultimo grado innanzi agli organi della magistratura amministrativa e le tipologie di doglianze che possono essere addotte.

Dopo l’entrata in vigore della legge n. 280/2003 e del d. lgs. n. 15/2004, la Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport (di seguito denominata: “Camera”) è stata istituita presso il C.O.N.I., in attuazione dell’articolo 12 dello statuto dell’ente ⁽¹¹⁵⁾. Il suo funzionamento è disciplinato dal regolamento deliberato dal consiglio nazionale del C.O.N.I., su proposta della giunta nazionale, il 30 aprile 2004 ⁽¹¹⁶⁾.

⁽¹¹⁵⁾ Si tratta dello statuto approvato dal consiglio nazionale del C.O.N.I. in data 23 marzo 2004 ed approvato dal Ministro per i beni e le attività culturali con D. M. 23 giugno 2004.

⁽¹¹⁶⁾ Tale regolamento è stato sostituito con un nuovo regolamento deliberato dal consiglio nazionale del C.O.N.I., su proposta della giunta nazionale, in data 3 febbraio 2005 e, successivamente, modificato ed integrato con delibera della giunta n. 57 del 24 gennaio 2006.

La Camera si atteggia come organo di giustizia sportiva con funzioni consultive, di conciliazione e di arbitrato. A norma dell'articolo 12 dello statuto del C.O.N.I., essa ha competenza, con pronuncia definitiva, sulle controversie che contrappongono una Federazione sportiva nazionale a soggetti affiliati, tesserati o licenziati, a condizione che siano stati previamente esauriti i ricorsi interni alla Federazione o comunque si tratti di decisioni non soggette ad impugnazione nell'ambito della giustizia federale, con esclusione delle controversie di natura tecnico-disciplinare che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni inferiori a centoventi giorni e delle controversie in materia di *doping*. In riferimento a tali controversie, gli statuti e i regolamenti delle Federazioni sportive nazionali devono prevedere il tentativo obbligatorio di conciliazione e l'eventuale procedimento arbitrale.

Già dalle norme di disciplina della Camera contenute nello statuto del C.O.N.I. si possono trarre degli argomenti a favore della considerazione della stessa quale ultimo grado della giustizia sportiva.

La Camera può essere adita solo dopo aver esperito i gradi di giustizia federale ed emana delle decisioni definitive su controversie di natura sportiva. In pratica, la Camera "cassa" le decisioni federali; essa appare come una vera Cassazione dello Sport, in quanto, su controversie sorte e giudicate in ambito federale, si pronuncia emanando delle decisioni non più impugnabili nell'ordinamento sportivo.

Dal raffronto tra l'articolo 3, comma I, della legge n. 280/2003 e l'articolo 12, comma III, dello statuto del C.O.N.I., inoltre, risulta palese che, mentre per giustizia federale si intende quella assicurata nell'ambito delle

single Federazioni di settore a mezzo del doppio grado di giudizio, invece quella sportiva si riferisce alla possibilità di tutela garantita dall'ordinamento sportivo nel suo complesso, perciò con l'ulteriore giudizio della Camera. Infatti, essa, in quanto istituita presso il C.O.N.I., ovvero presso quell'ente obbligato a riconoscere le Federazioni affinché possano diventare soggetti dell'ordinamento giuridico sportivo italiano (quindi ente posto in una posizione di superiorità e di garanzia rispetto alle Federazioni stesse), può essere vista come organo giudicante sovraordinato rispetto ai giudici federali ⁽¹¹⁷⁾.

Poiché nel sistema non è possibile trovare un successivo organo giudicante, deve concludersi che la Camera rappresenta l'ultimo grado di giudizio della giustizia sportiva.

Questo indirizzo interpretativo, del resto, è stato anche avallato dalla giurisprudenza amministrativa successiva all'istituzione della Camera presso il C.O.N.I.: non è dato rinvenire neanche una pronuncia di segno contrario ⁽¹¹⁸⁾.

⁽¹¹⁷⁾ In conclusione, la qualifica della Camera quale organo di giustizia di ultima istanza si desume dalla ricostruzione di sistema dell'ordinamento settoriale dello Sport operata nella parte I di tale lavoro di tesi.

⁽¹¹⁸⁾ Da notare che la prima sentenza nella quale si afferma tale indirizzo interpretativo è del Supremo Organo di giustizia amministrativa: Cons. St., sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025, *Giust. Amm.*, 2004, pp. 643 - 649, con nota di LUBRANO E., *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la L. n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*; *Foro Amm. C.D.S.*, 2005, pp. 1233 - 1249, con nota di FERRARA L., *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato*. Tale pronuncia costituisce una pietra miliare nel diritto amministrativo dello Sport, poiché affronta una serie di problemi all'epoca ancora irrisolti, relativi al tema generale della giurisdizione amministrativa in materia sportiva.

L'indirizzo è stato successivamente confermato da: ordinanza Cons. St., sez. VI, 9 agosto 2005, n. 3856, *Guida al diritto*, 2005, p. 106; *Idem*, sez. VI, 9 agosto 2005, n. 3860, *Ibidem*,

Deve rilevarsi, tuttavia, che i magistrati amministrativi non hanno fornito una propria interpretazione giuridicamente fondata al riguardo, ma si sono, viceversa, limitati a citare quella della corte federale della F.I.G.C., resa a mezzo di un comunicato ufficiale ⁽¹¹⁹⁾, con cui tale organo ha operato la ricostruzione del sistema di giustizia federale ⁽¹²⁰⁾ e del ruolo svolto dalla Camera all'interno della giustizia sportiva.

In tale atto ufficiale, la corte federale mai espressamente ha situato la Camera al vertice del sistema di giustizia sportiva, ma lo ha sottointeso chiaramente, poiché le ha attribuito funzioni di carattere nomofilattico all'interno dell'ordinamento sportivo ed il potere di fornire una tutela di ultima istanza. In sostanza, già nel 2004, è stato un organo dell'ordinamento settoriale dello Sport a qualificare la Camera come una sorta di Cassazione del sistema di giustizia sportiva ⁽¹²¹⁾.

2005, p. 110. Alle ordinanze appena citate segue una nota di: CARUSO G., *Sulla mancata ammissione alla serie A la parola spetta ai giudici amministrativi*, Guida al diritto, 2005, p. 112 ss.. Si veda anche: T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 23 dicembre 2005, n. 14813, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200514813_SE.doc; Cons. St., sez. VI, 25 gennaio 2007, n. 268, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200700268_SE_6.doc.

⁽¹¹⁹⁾ Ci si riferisce al C.U. 16/Cf del 16 aprile 2004, visionabile sul sito della F.I.G.C. all'indirizzo:[http://213.215.145.251/Assets/contentresources_2/ContenutoGenerico/8.\\$plit/C_2_ContentutoGenerico_4227_1stAllegati_Allegato0_upfAllegato.pdf](http://213.215.145.251/Assets/contentresources_2/ContenutoGenerico/8.$plit/C_2_ContentutoGenerico_4227_1stAllegati_Allegato0_upfAllegato.pdf).

⁽¹²⁰⁾ In tale comunicato, la corte federale della F.I.G.C. ha analizzato il funzionamento del sistema di giustizia dell'ordinamento giuridico del gioco calcio, alla luce delle modifiche introdotte dal legislatore del 2003. In particolare, la corte federale si è soffermata sulla descrizione delle modalità di svolgimento del doppio grado di giudizio, individuando soggetti legittimati a proporre appello e doglianze proponibili nel giudizio di seconde cure.

⁽¹²¹⁾ Nonostante ciò, in dottrina si è levata qualche voce di dissenso, secondo la quale la giustizia sportiva comprenderebbe solo la giustizia federale e non anche i procedimenti innanzi alla Camera. In tal modo, essa solo erroneamente potrebbe definirsi come terzo grado del giudizio sportivo, poiché, in realtà, rappresenterebbe un sistema di risoluzione delle

Recente dottrina ⁽¹²²⁾ ha confermato l'impostazione secondo la quale, alla luce del combinato disposto della disciplina statale e di quella sportiva, la circostanza che la Camera svolga la sua funzione dopo che si siano esauriti i gradi di giustizia sportiva interni alle singole Federazioni produce un sistema unitario di giustizia riferita all'ordinamento sportivo, che trova in detto organo il suo momento di vertice ed, a un tempo, di chiusura del sistema. La Camera, quindi, viene a configurarsi come l'ultimo grado della giustizia sportiva, cui vengono sottoposte le controversie per le quali si sia esaurito il ricorso interno agli organi della giustizia federale.

È da notare che il legislatore ha voluto inserire un filtro all'azione innanzi ai giudici statali per proteggere l'autonomia della giustizia sportiva, nel tentativo di limitare e possibilmente esaurire il contenzioso all'interno di essa. Infatti, deve rilevarsi che, qualora non vi sia il previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva, gli stessi magistrati amministrativi hanno dichiarato il ricorso al T.A.R. Lazio come improcedibile ⁽¹²³⁾.

controversie, in materia sportiva, esterno ai sistemi delle Federazioni nazionali ed alternativo alla giurisdizione statale. Inoltre, la Camera non sarebbe una Cassazione dello Sport, quindi non avrebbe una funzione nomofilattica, in quanto non giudica solo sulla legittimità, ma entra anche nel merito, effettuando una ricelebrazione *in toto* di tutto il processo sportivo e sminuendo in un certo senso i gradi precedenti di giustizia federale - meno garantisti, meno imparziali e carenti, soprattutto, sul versante probatorio. In tal senso, si veda: MIRRA V., *Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport: funzioni e problematiche giuridiche relative*, <http://www.civile.it/sportivo/visual.asp?num=1981>.

⁽¹²²⁾ A riguardo, si rinvia a: IZZO C. G., MERONE A., TORTORA M., *op. ult. cit.*, pp. 281 - 286.

⁽¹²³⁾ In tal senso, si rinvia a: T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 31 maggio 2005, n. 4284, *Foro it.*, Rep. 2005, voce "Sport", n. 117.

§ 6. I rapporti tra la c.d. “pregiudiziale sportiva” ed il ricorso giurisdizionale in materia sportiva. Rinvio

Porre la Camera al vertice del sistema di giustizia sportiva è equivalso ad affermare che, per le cause ad essa da devolvere, solo gli atti dalla stessa emanati potevano formare oggetto di eventuale impugnazione innanzi ai giudici amministrativi. Da qui una cospicua opera giurisprudenziale per giustificare l'impugnazione innanzi al T.A.R. Lazio di atti definiti “lodi arbitrali”.

L'individuazione del meccanismo di funzionamento della c.d. “pregiudiziale sportiva” ha portato con sé, però, altri problemi, inerenti la determinazione dell'oggetto della domanda giurisdizionale amministrativa e, più in generale, lo svolgimento del processo.

L'esame di queste tematiche meritano trattazione autonoma in un capitolo dedicato alle modalità di instaurazione e svolgimento del processo amministrativo sportivo.

Capitolo quinto

IL RICORSO GIURISDIZIONALE AMMINISTRATIVO

(in virtù dell'espletamento della c.d. "pregiudiziale sportiva")

SOMMARIO: § 1. L'oggetto del ricorso al T.A.R. Lazio - § 1.1. L'interpretazione della giurisprudenza: la decisione camerale quale provvedimento amministrativo - § 1.2. L'interpretazione della dottrina: la decisione camerale quale lodo arbitrale irrituale - § 2. La c.d. "pregiudiziale sportiva" quale condizione di procedibilità del ricorso per il contenzioso disciplinare e non per il contenzioso tra pari-ordinati - § 3. L'improcedibilità o l'inammissibilità del ricorso nel caso di mancato o incompleto esperimento dei gradi della giustizia sportiva - § 4. Il principio del c.d. "vincolo dei motivi" - § 5. Una ipotesi di ricostruzione delle interpretazioni giurisprudenziali in tema di c.d. "pregiudiziale sportiva": la Camera quale Autorità Amministrativa Indipendente per lo Sport - § 6. Valutazioni finali in tema di rapporti tra la c.d. "pregiudiziale sportiva" ed il ricorso giurisdizionale amministrativo - § 6.1. La soppressione della Camera e l'istituzione dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva e del Tribunale Arbitrale Nazionale per lo Sport: una nuova preclusione al sindacato giurisdizionale amministrativo?

§ 1. L'oggetto del ricorso al T.A.R. Lazio

Mediante le elaborazioni giurisprudenziali, la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I. è stata posta al vertice del sistema di giustizia sportiva. L'esperimento di tutti i gradi del giudizio sportivo comporta che la decisione definitiva dei giudici sportivi sia quella camerale:

essa, quindi, costituisce l'oggetto della domanda giurisdizionale da proporre successivamente al T.A.R. Lazio, in quanto atto finale del procedimento domestico.

Occorre precisare, però, che il regolamento della Camera espressamente qualifica la decisione di ultima istanza dalla stessa emanata quale "lodo arbitrale" ⁽¹²⁴⁾. La natura di tale atto ha fatto sorgere il problema

⁽¹²⁴⁾ Il regolamento della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport al quale ci si riferisce è stato approvato dal consiglio nazionale del C.O.N.I. con delibera n. 1303 del 3 febbraio 2005, ed è stato modificato ed integrato dalla giunta nazionale del C.O.N.I. con delibera n. 57 del 24 gennaio 2006.

Secondo quanto stabilito da tale regolamento, laddove sia adita la Camera in sede, per così dire, "giurisdizionale", deve essere esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione, prima di percorrere la via arbitrale. Tale tentativo di conciliazione è escluso nel caso di controversie riguardanti l'iscrizione ai campionati, che costituiscono, è utile dirlo, il maggior numero di controversie sportive portate poi innanzi alla magistratura amministrativa. L'articolo 4 così recita: "Conciliazione - 1. La Camera ha competenza a promuovere, su richiesta di uno o più soggetti interessati, la conciliazione di controversie in materia sportiva, quando: a) si tratti di una controversia che contrappone una Federazione sportiva nazionale a uno o più soggetti affiliati, tesserati o licenziati o, comunque, destinatari di decisioni di cui alla successiva lettera b); b) siano stati previamente esauriti i ricorsi interni alla Federazione sportiva nazionale o comunque quando si tratti di decisioni non soggette ad impugnazione nell'ambito della giustizia federale. (...) 5. Il tentativo di conciliazione in base al presente titolo III è obbligatorio prima dell'instaurazione di un procedimento arbitrale ai sensi del titolo IV del presente Regolamento, salvo che per le controversie aventi ad oggetto l'iscrizione ai campionati, l'accertamento dei requisiti per la partecipazione alle competizioni internazionali e per quelle individuate in regolamenti speciali o negli accordi tra le parti".

Negli ultimi decenni si è sviluppata, in tutto il mondo, una forte spinta culturale verso metodi di risoluzione delle controversie alternativi alla giurisdizione statale, le c.d. "A.D.R." (alternatives disputes resolution methods). Si tratta di istituti attraverso i quali si promuovono iniziative, alternative ai sistemi ordinari di risoluzione delle controversie, finalizzate a dare pacifico, nonché legale, rimedio alle liti civili, commerciali, di lavoro ed anche sportive. Le c.d. "A.D.R." sono nate negli Stati Uniti verso la fine degli anni '70 (si rinvia a: DE PALO G., GUIDI G., *Risoluzione alternativa delle controversie: ADR, Alternative dispute resolution, nelle Corti federali degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1999), per poi trovare un notevole sviluppo nei Paesi europei, grazie soprattutto ad un crescente interessamento da parte della Comunità Europea.

Per quanto riguarda l'Italia, le "A.D.R." hanno faticato ad attecchire; oggi però conciliazione e arbitrato (i due maggiori istituti di risoluzione alternativa delle controversie) sono usati in molte branche del diritto e trovano adeguata disciplina legislativa.

Per quanto concerne nello specifico la conciliazione, essa è una negoziazione facilitata dall'intervento di un terzo imparziale, il quale normalmente conduce le parti a ricercare una

soluzione della controversia (conciliazione facilitativa). In altri casi il conciliatore esprime anche il proprio parere tecnico-professionale (conciliazione valutativa). La conciliazione consiste, in sostanza, in una procedura negoziale e volontaria protesa alla ricerca di una soluzione *ex novo* della lite, in cui la funzione del conciliatore è quella di condurre la trattativa di accordo, attraverso una considerazione critica delle tesi contrapposte. Nel caso di esito infelice della conciliazione, è sempre possibile ricorrere alla via giudiziaria. La conciliazione non conduce, quindi, ad una decisione giuridica. Normalmente, da un punto di vista procedurale, la conciliazione consta di due fasi: quella del tentativo di conciliazione e quella della stipula dell'accordo negoziale.

Sull'istituto conciliativo in generale, sono da segnalare: VISCO A., *Le cause avanti al conciliatore. Manuale pratico con formulario*, Jovene, Napoli, 1968; CAPPELLETTI M., *Appunti su conciliatore e conciliazione*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Giuffrè, Milano, 1982 - 1984, III, pp. 499 - 518; PORCELLA A., *Il tentativo obbligatorio di conciliazione stragiudiziale*, in (a cura di) SESTINI R., *Il giudice di pace: il dibattito attuale e le iniziative di legge*, ITER, Roma, 1989, pp. 123 - 130; PUNZI C., *Conciliazione e arbitrato*, in *Studi in onore di Vittorio Denti*, Cedam, Padova, 1994, III, pp. 439 - 462; ROVELLI L., *La conciliazione, la transazione, il negozio di accertamento*, in *L'arbitrato profili sostanziali*, UTET, Torino, 1999, I, pp. 107 - 143; UZQUEDA A., FREDIANI P., *La conciliazione: guida per la soluzione negoziale delle controversie*, Giuffrè, Milano, 2002; DI ROCCO M., SANTI A., MARUCCI C., *La conciliazione: profili teorici ed analisi degli aspetti normativi e procedurali nel metodo conciliativo*, Giuffrè, Milano, 2003; MERONE A., *La conciliazione non contenziosa*, in *Il giudice di pace: consunti e prospettive*, Supplemento giur. merito, 2003, pp. 52 - 65; LUISO F. P., *La conciliazione nel quadro della tutela dei diritti*, in *Studi di diritto processuale civile in onore di Giuseppe Tarzia*, Giuffrè, Milano, 2005, III, pp. 2059 - 2078; TROCKER N., *La conciliazione come metodo alternativo di risoluzione delle controversie nell'esperienza dell'ordinamento italiano tra obiettivi di politica legislativa e profili di compatibilità costituzionale*, in *L'altra giustizia: i metodi alternativi di soluzione delle controversie nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 317 - 348.

La conciliazione in materia sportiva non è un istituto di nuova creazione. Per cercare di risolvere le controversie sportive nell'ambito della giustizia domestica e di trovare dei meccanismi rapidi di giudizio, sono stati creati, in vari Paesi, dei sistemi alternativi di composizione delle liti basati sulla conciliazione. In particolare, la conciliazione ha il vantaggio della informalità e della assenza di limiti giuridici procedurali e sostanziali.

Esempio di importante rilievo viene dalla Francia, dove è stata istituita per legge (articolo 19, *loi* n. 86 - 610 del 16 luglio 1984, emendato dalla *loi* n. 92 - 652 del 13 luglio 1992) una procedura di conciliazione che, nei casi di azione nei confronti delle Federazioni, è obbligatorio utilizzare in via preliminare rispetto all'eventuale azione davanti al giudice statale. Si tratta, quindi, come da noi, di una conciliazione obbligatoria *ex lege* che determina l'irricevibilità di un'eventuale azione promossa innanzi al giudice statale. I conciliatori sono degli autorevoli giuristi e la procedura si discosta lievemente da quella ordinaria. Infatti, se al termine le parti non si accordano, il conciliatore propone una soluzione giuridica; se entro un mese le parti non rigettano la proposta, scatta un meccanismo di silenzio-assenso. Questa procedura conciliativa funge da filtro più forte nei confronti della giustizia statale sportiva. Qualcuno ritiene si tratti di un modello parzialmente da seguire (si rinvia a: MIGNIACCA G., *La conciliazione nelle controversie sportive*, <http://www.diritto.it/materiali/sportivo/mignacca.html>).

Sulla conciliazione in materia sportiva, si rinvia a: PICONE F., *Arbitrato sportivo e conciliazione extragiudiziale*, Riv. dir. sport., 1991, p. 15 ss.; COLANTUONI L., *ADR e conciliazione in ambito sportivo*, in (a cura di CENDON P.) *DPG*, UTET, Torino, 2004.

Per una disamina approfondita sulla Camera in sede conciliativa, si rinvia a: COLANTUONI L., *ADR e Conciliazione nello sport in Italia. In particolare il ruolo della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport (C.C.A.S.) presso il C.O.N.I. e la sua recente riforma*, GiustiziaSportiva.it, 2007, 1, pp. 1 - 39.

Il titolo IV del regolamento della Camera, invece, disciplina le procedure arbitrali. L'articolo 8 prevede: "Instaurazione dell'arbitrato - 1. Ai sensi dell'articolo 3, comma I, ultimo capoverso, legge 17 ottobre 2003, n. 280, le procedure arbitrali disciplinate nel presente Titolo si applicano, alternativamente: a) quando sia previsto, anche mediante una specifica clausola compromissoria, nello statuto di una Federazione sportiva nazionale; b) quando sia sottoscritta una clausola compromissoria negli atti di tesseramento, di affiliazione o di domanda di iscrizione ai campionati; c) quando vi sia comunque, tra le parti di una controversia riguardante la materia sportiva, un accordo arbitrale ai sensi dello Statuto del CONI o di una Federazione sportiva nazionale. 2. La procedura arbitrale di cui alla lettera a) del precedente comma 1 è ammissibile a condizione che siano previamente esauriti i ricorsi interni alla Federazione sportiva nazionale o comunque si tratti di decisioni non soggette ad impugnazione nell'ambito della giustizia federale. (...) 6. Salvo che per le controversie aventi ad oggetto le iscrizioni ai campionati, l'accertamento dei requisiti per la partecipazione alle competizioni internazionali e per quelle individuate in regolamenti speciali o negli accordi tra le parti, la procedura arbitrale può avere corso solo dopo l'esperimento infruttuoso del tentativo di conciliazione di cui al precedente titolo III. L'istanza di arbitrato, a pena di decadenza, deve essere presentata entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di chiusura della procedura di conciliazione. 7. La procedura arbitrale di cui al presente Regolamento ha natura irrituale. Gli arbitri decidono applicando le norme e gli usi dell'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale".

L'articolo 19, invece, espressamente qualifica la decisione arbitrale della Camera quale "lodo". Infatti: "Deliberazione e sottoscrizione del lodo - 1. Il lodo è deliberato dall'organo arbitrale riunito in conferenza personale a maggioranza dei voti. (...) 3. Il lodo ha efficacia vincolante tra le parti dalla data della sottoscrizione della maggioranza degli arbitri. (...) 5. Il lodo è imputabile esclusivamente al collegio arbitrale o all'arbitro unico. In nessun caso, nemmeno in quelli previsti dall'art. 11, comma 3, e dall'art. 13, comma 4, del presente Regolamento, il lodo può essere considerato atto della Camera o del CONI". Nello statuto del C.O.N.I., viceversa, non si parla espressamente di lodo per riferirsi alla decisione assunta dalla Camera, però tale qualifica la si desume dall'articolo 12, ultimo comma, secondo cui: "Camera di conciliazione e arbitrato per lo Sport - Nelle materie riservate agli organi di giustizia sportiva, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280, è possibile il ricorso solo all'arbitrato irrituale".

La seconda parte del procedimento innanzi alla Camera prevede l'espletamento di una procedura arbitrale. L'arbitrato rientra nelle "A.D.R."; anzi, ne costituisce tipica espressione. Esso è connaturato alla libertà di autonomia contrattuale riconosciuta ai privati dal nostro ordinamento, poiché si attua mediante l'accordo delle parti volto ad attribuire ad uno o più individui terzi la competenza a risolvere una determinata controversia già insorta (compromesso) ovvero eventuali controversie future (clausola compromissoria). In quanto legato all'autonomia contrattuale, l'arbitrato può riguardare solo diritti disponibili. La

decisione presa dall'arbitro è una sorta di contratto, come tale giuridicamente vincolante. In questo senso, per la forza precettiva del lodo finale, l'arbitrato costituisce un meccanismo di risoluzione delle controversie alternativo alla giurisdizione statale e, comunque, del tutto legittimo sotto il profilo costituzionale.

In Italia è dato distinguere due tipologie di arbitrato: rituale ed irrituale. Il primo è disciplinato dagli articoli 806 - 840 c.p.c.; non è utilizzato in quanto complesso e costoso. Esso ricorre quando le parti hanno inteso affidare agli arbitri la funzione di veri e propri giudici, tant'è che la procedura prevede che gli arbitri decidano secondo diritto e che il tribunale omologhi il lodo affinché diventi esecutivo. L'articolo 808-ter c.p.c. accorda alle parti la possibilità di derogare alle norme codicistiche, svolgendo arbitrati in forma irrituale, che consentono di risolvere la controversia mediante determinazione contrattuale. Nonostante ciò, la differenza tra i due tipi di arbitrato è solo formale, attestato che i principi da rispettare sono gli stessi e che il contratto ha forza tra le parti al pari di un lodo. Risulta diverso anche il regime di impugnazione del lodo rituale e di quello irrituale: davanti alla Corte d'Appello, per i motivi di nullità tassativamente elencati dall'articolo 829 c.p.c., nel caso di lodo rituale; davanti al Tribunale, per vizi negoziali, nel caso di lodo irrituale. Tuttavia, la Suprema Corte ha affermato (Cass. civ., sez. I, 4 ottobre 1994, n. 8046, *Corr. giur.*, 1994, p. 1326) che, dopo le riforme del 1983 e del 1994, dovrebbe essere chiara l'identità di funzione decisoria assolta dai due tipi di arbitrato.

In genere sull'arbitrato, sono da segnalare: MARANI G., *Aspetti negoziali e aspetti processuali dell'arbitrato*, UTET, Torino, 1966; MANZELLA F., *Arbitrato e processo: premesse per uno studio sull'impugnazione del lodo*, Cedam, Padova, 1968; SATTÀ S., *Contributo alla dottrina dell'arbitrato*, Giuffrè, Milano, 1969; LEVI G., *L'arbitrato*, in *Trattato di diritto privato*, UTET, Torino, 1982 - 1991, XIII, V, pp. 359 - 394; SCHIZZEROTTO G., *Dell'arbitrato*, Giuffrè, Milano, 1982; NICOTINA G., *Arbitrato rituale e giurisdizione*, Giuffrè, Milano, 1990; (a cura di) CECHELLA C., *L'arbitrato*, UTET, Torino, 1991; RESCIGNO P., *Arbitrato e autonomia contrattuale*, in *Il contratto: silloge in onore di Giorgio Oppo*, Cedam, Padova, 1992, pp. 787 - 804; BIAMONTI E., *La funzione dell'arbitrato*, in *La legge di riforma della disciplina dell'arbitrato, atti del convegno dell'associazione italiana per l'arbitrato: Roma, 15 aprile 1994*, LUISS, Roma, 1994, pp. 143 - 146; (a cura di) CANTERINI E., CHIAPPETTA G., *L'arbitrato: fondamenti e tecniche*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1995; FAZZALARI E., *L'arbitrato*, UTET, Torino, 1997; FADDA E., IASIELLO P., *Arbitrato rituale e arbitrato irrituale*, in *L'arbitrato profili sostanziali*, UTET, Torino, 1999, I, pp. 235 - 245; PUNZI C., *Disegno sistematico dell'arbitrato*, Cedam, Padova, 2000; RUBINO SAMMARTANO M., *Il diritto dell'arbitrato*, Cedam, Padova, 2002; MAMMONE G., *L'arbitrato*, Giuffrè, Milano, 2003; CURTI M., *L'arbitrato irrituale*, UTET, Torino, 2005; (a cura di) VERDE G., *Diritto dell'arbitrato*, Giappichelli, Torino, 2005.

Nel mondo dello Sport è frequente l'utilizzo dell'arbitrato, soprattutto irrituale, anche in misura maggiore rispetto alle procedure conciliative. Tuttavia, occorre distinguere tra procedimenti arbitrali che sono giuridicamente tali e quelli che di arbitrale hanno solo il nome. Si pensi, per fare un esempio, all'*Arbitration panel* della Federazione internazionale di atletica leggera (I.A.A.F.), in cui i membri sono nominati dalla Federazione e si trovano a giudicare casi in cui è parte la stessa Federazione. In questo caso non si può dire che si emani un lodo alternativo al giudicato, perché mancano i requisiti di indipendenza degli arbitri e di imparzialità di giudizio che sono tipici di un arbitrato. Degno di menzione è, invece, il Tribunale Arbitrale dello Sport di Losanna (T.A.S. o C.A.S., *Court for Arbitration of Sport*), che è tipico esempio dello svolgimento di procedure arbitrali volte alla riduzione dei tempi di risoluzione delle controversie sportive, ma, soprattutto, alla limitazione dell'ingerenza statale

della inammissibilità o improcedibilità di un eventuale ricorso presentato innanzi al giudice amministrativo. Infatti, stabilito dalle stesse norme sportive che presso la Camera si compie un arbitrato irrituale, il lodo conclusivo del procedimento poteva essere impugnato solo innanzi al tribunale ordinario e solo per vizi di nullità *ex* articoli 808 e seguenti del c.p.c..

sullo Sport (in tal senso: VIGORITI V., *Il «Tribunal Arbitral du Sport»: struttura, funzioni, esperienze*, Riv. arb., 2000, p. 435 ss.). Esso è stato fondato dal C.I.O. nel 1983 - 1984, ma nonostante ciò, può essere considerato un'istituzione arbitrale indipendente, in quanto il lodo da esso pronunciato costituisce una vera e propria sentenza arbitrale alla luce delle garanzie di imparzialità offerte dal suo statuto (c'è stato chi, in dottrina, ha comunque mostrato l'esistenza di ingerenze tra T.A.S. e C.I.O.). In tal senso: FUMAGALLI L., *Il Tribunale arbitrale dello Sport: bilancio dell'attività e prospettive future*, Riv. dir. sport., 1995, p. 720 ss.). Ad ogni modo, il T.A.S. è un organo di giustizia sportiva che ha progressivamente esteso le proprie competenze, fino a diventare un vero e proprio tribunale arbitrale internazionale, competente a pronunciarsi per l'intero settore dello Sport.

In Italia, il *favor* arbitrale è stato meno vivace, anche se sono state istituite delle procedure sia in ambito federale che presso il C.O.N.I.. Delle prime si è già accennato, parlando della legittimità delle clausole compromissorie relative alle controversie economiche, soprattutto di lavoro. Con le seconde ci si riferisce all'arbitrato svolto dalla Camera. Deve rilevarsi come lo stesso regolamento definisca la natura irrituale dell'arbitrato che innanzi alla Camera si svolge. La procedura è arbitrale a tutti gli effetti, e ciò è confermato da una ulteriore previsione del regolamento che, a garanzia della terzietà ed indipendenza degli arbitri, esclude che gli stessi, nell'esercizio della propria attività decisoria, agiscano come membri della Camera o, comunque, nell'ambito di un rapporto di rappresentanza organica con il C.O.N.I. (articolo 19, comma V). A sostegno della posizione di imparzialità degli arbitri si può rinviare anche ad un'altra norma, l'articolo 14, comma II: "Accettazione e dichiarazione di indipendenza degli arbitri - 2. (...) ciascun arbitro deve produrre una dichiarazione attestante l'esistenza delle condizioni per lo svolgimento dell'incarico con imparzialità e indipendenza rispetto alle parti e con l'osservanza dei principi deontologici".

Sull'arbitrato in materia sportiva, si rinvia a: SANINO M., *L'arbitrato sportivo in Italia*, Riv. dir. sport., 1993, p. 352 ss.; COLANTUONI L., VALCADA M., *La giustizia sportiva e l'arbitrato sportivo*, in *L'arbitrato profili sostanziali*, UTET, Torino, 1999, II, pp. 1115 - 1150; FUMAGALLI L., *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali, arbitrati ed alternativi di composizione*, Riv. dir. sport., 1999, p. 245 ss.; VACCA' C., *op. ult. cit.*

§ 1.1. L'interpretazione della giurisprudenza: la decisione camerale quale provvedimento amministrativo

Poiché i magistrati amministrativi avevano bisogno di trovare una soluzione giuridicamente fondata al fine di consentire l'effettiva applicazione del combinato disposto degli articoli 1 e 3 della legge n. 280/2003, essi hanno compiuto una laboriosa opera interpretativa - facendo prevalere la sostanza relativa al funzionamento del sistema di giustizia sportiva sulla forma derivante dalle definizioni normative - e sono giunti a qualificare le decisioni camerali quali provvedimenti amministrativi, lesivi di posizioni di interesse legittimo e, come tali, impugnabili innanzi al T.A.R. Lazio per vizi di legittimità.

In caso contrario, la previsione circa la possibilità di tutela statale per le questioni c.d. "amministrative" sarebbe stata svuotata di contenuto precettivo in presenza di controversie da devolvere, nell'ambito del giudizio sportivo, alla Camera.

È da dire che la giurisprudenza amministrativa ha faticato per costruire detta interpretazione: infatti, T.A.R. Lazio e Consiglio di Stato hanno emesso, a fasi alterne, pronunce di segno opposto tra loro ⁽¹²⁵⁾.

⁽¹²⁵⁾ Per approfondimenti sugli avvicendamenti giurisprudenziali in tema, si rinvia a: GOISIS F., *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Giuffrè, Milano, 2007; LUBRANO E., *La "pregiudiziale sportiva" e il ruolo della Camera di Conciliazione del C.O.N.I.: un sistema da riformare?!*, *Dir. sport*, 2007, p. 46 ss.; TORTORELLA F., *Ultimo giro di valzer del TAR Lazio: la pronuncia della Camera di Conciliazione e arbitrato per lo Sport ha natura di provvedimento amministrativo*, *RDES*, 2007, III, pp. 73 - 92.

La questione afferente la qualificazione delle decisioni della Camera è stata portata, per la prima volta, all'attenzione dei giudici nel 2004, con il caso "Cosenza calcio" ⁽¹²⁶⁾. La tesi della natura di provvedimenti amministrativi degli atti camerale si deve alla difesa della società ricorrente.

Secondo l'impostazione prospettata, gli atti impugnati innanzi alla Camera - quelli emanati dalle Federazioni e quelli relativi al procedimento federale prodromico a quello camerale - dovevano essere considerati solo dei provvedimenti amministrativi, in quanto posti in essere dalle Federazioni nello svolgimento di un'attività di carattere pubblicistico volta ad assicurare il regolare svolgimento delle competizioni sportive; perciò, gli stessi erano in grado di ledere esclusivamente posizioni di interesse legittimo che non sono sottoponibili ad arbitrato ⁽¹²⁷⁾ per consolidata impostazione dottrinale ⁽¹²⁸⁾ e giurisprudenziale ⁽¹²⁹⁾.

⁽¹²⁶⁾ La società Cosenza calcio 1914 aveva promosso delle azioni innanzi al T.A.R. Lazio avverso il diniego di iscrizione al campionato di serie C1 2003 - 2004, il mancato ripescaggio in serie B 2003 - 2004 e la successiva decadenza dall'affiliazione per inattività. Da notare che si trattava di controversie rientranti tra quelle di natura c.d. "amministrativa", per questo rientranti nella giurisdizione del giudice amministrativo. Previamente, la società calcistica aveva adito la Camera e questa aveva rigettato il ricorso con una decisione qualificata come "lodo arbitrale". Nel ricorrere alla magistratura amministrativa, la società aveva impugnato sia la decisione della Camera sia anche i provvedimenti federali di non ammissione in serie C1.

⁽¹²⁷⁾ La legge 21 luglio 2000, n. 205, concernente "*Disposizioni in materia di giustizia amministrativa*" (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 26 luglio 2000, n. 173), all'articolo 6, comma II, espressamente prevede: "Le controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo possono essere risolte mediante arbitrato rituale di diritto". Grazie a tale intervento legislativo è stato risolto il problema, da tempo portato all'attenzione di dottrina e giurisprudenza, relativo all'arbitrabilità degli interessi legittimi. Solo i diritti soggettivi, in quanto diritti disponibili, possono costituire oggetto di arbitrato; gli interessi legittimi, in quanto situazioni giuridiche soggettive legate al corretto svolgimento dell'attività amministrativa e, come tali, indisponibili, necessitano di un giudizio da parte di un organo giurisdizionale in senso stretto. Tale principio deriva dagli articoli 806 - 808 c.p.c., a norma dei quali l'arbitrato è consentito solo per le controversie che possono formare oggetto di transazione, quindi, in base all'articolo 1966 c.c., solo per quelle relative a diritti

disponibili. Questo sta a significare che, nel caso di controversie sottoposte alla giurisdizione del giudice amministrativo, non è alternativamente percorribile la via arbitrale.

Deve rilevarsi, tuttavia, che, a seguito della previsione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - avente ad oggetto sia interessi legittimi che diritti soggettivi - e della norma di cui all'articolo 6, comma II, della legge n. 205/2000, si è posto il problema della possibilità di ricorrere all'arbitrato nelle materie esclusive. Dopo una prima pronuncia di segno negativo (Cons. St., sez. V, 31 gennaio 2001, n. 353, *Foro amm.*, 2001, p. 65, secondo cui il potere giurisdizionale degli arbitri, nella misura in cui trovava il proprio fondamento giuridico nella volontà delle parti contraenti di derogare alla giurisdizione del giudice civile attraverso la devoluzione della lite in arbitrato, sussisteva solo nell'ambito della giurisdizione di tale giudice, per cui non potevano essere compromesse per arbitri le controversie escluse dalla giurisdizione del giudice ordinario ed attribuite al giudice amministrativo, non importava se nella sua competenza generale di legittimità, o in quella esclusiva, con conseguente nullità di una siffatta clausola compromissoria), la giurisprudenza ha concordato nella possibilità di deferire ad arbitri controversie rientranti nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ovviamente solo per la parte attinente la tutela di diritti soggettivi. Al riguardo è stato anche fatto notare che queste materie sono state devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo proprio perché diritti soggettivi ed interessi legittimi sono strettamente collegati tra loro, quasi a costituire una posizione giuridica soggettiva unica; ne deriva che i diritti soggettivi effettivamente arbitrabili sono quello relativi al risarcimento dei danni patrimoniali derivanti dall'esercizio illegittimo della funzione amministrativa. Del pari, è stato messo in luce che, prima della legge n. 205/2000, non era data alle parti la facoltà di ricorrere all'arbitrato nel caso di controversie rientranti nella giurisdizione esclusiva, e che la norma di cui all'articolo 6, comma II, ha carattere innovativo e non retroattivo: quindi, non potevano essere fatte salve precedenti clausole compromissorie volte all'applicazione di un arbitrato obbligatorio di diritto. In tal senso, si veda: Cons. St., sez. VI, 8 aprile 2002, n. 1902, *Giorn. dir. amm.*, 2002, p. 946; *Idem*, sez. V, 14 giugno 2004, n. 3823, *Foro amm. C.D.S.*, 2004, p. 1753; *Idem*, sez. V, 30 agosto 2004, n. 5652, *Ibidem*, 2004, p. 2225; *Idem*, sez. V, 15 dicembre 2005, n. 7124, http://www.giustizia-amministrativa.it/SentenzeCDS_200507124_SE_5.doc; *Idem*, sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7324, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200507324_SE_5.doc; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 24 maggio 2006, n. 1257, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/MI_200601257_SE.doc.

(128) Ancor prima della emanazione della legge n. 205/2000, la dottrina maggioritaria escludeva che controversie concernenti la lesione di interessi legittimi potessero essere devolute ad arbitrato. A riguardo, si veda: RISTUCCIA S., DRAETTA U., *Arbitrato e pubblica amministrazione*, EGEA, Milano, 1991; PUGLIESE F., *Arbitrato e pubblica amministrazione dopo la legge sull'ordinamento delle autonomie locali e dopo la legge sul procedimento*, in *L'arbitrato: fondamenti e tecniche*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1995, pp. 199 - 214; DOMENICHELLI V., *Giurisdizione amministrativa e arbitrato: riflessioni ed interrogativi*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Mucchi, Modena, 1996, pp. 707 - 722; CAIA G., *Materie compromettibili in arbitrato con la pubblica amministrazione*, in *Arbitrato e pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 9 - 28; PANZARINI G., *Diritti disponibili, specialità di materie e tipi di arbitrato per la pubblica amministrazione*, *Ibidem*, pp. 119 - 132.

Tale dottrina non ha potuto che trovare conferma con l'introduzione, nel nostro ordinamento, della norma di cui all'articolo 6, comma II, della legge n. 205/2000. In tal senso,

Fatte queste premesse, la società ha concluso che anche gli atti con cui la Camera decideva sulla controversia portata alla propria attenzione dovessero essere qualificati come provvedimenti amministrativi.

Malgrado una esaustiva argomentazione da parte dei difensori della società ricorrente, soprattutto sulla natura dei procedimenti e degli atti federali, il T.A.R. Lazio, sez. III-ter, con sentenza 1 aprile 2004, n. 2987 ⁽¹³⁰⁾, ha statuito che le decisioni della Camera avevano natura di lodi arbitrali: nonostante ciò, per espressa disposizione di legge ⁽¹³¹⁾, potevano essere impugnati innanzi ai giudici amministrativi e, in quanto lodi rituali, diventavano sindacabili soltanto per motivi di nullità ai sensi degli articoli 827 e seguenti del c.p.c..

si rinvia a: VIOLA L., *L'arbitrato nei confronti della pubblica amministrazione*, La tribuna, Piacenza, 2003; VACCARELLA M., *Arbitrato e giurisdizione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2004.

⁽¹²⁹⁾ Per la giurisprudenza precedente la legge n. 205/2000, particolarmente esemplificativa la sentenza T.A.R. Lazio, sez. III, 19 settembre 1986, n. 2952, *Riv. dir. sport.*, 1987, p. 78; *Trib. amm. reg.*, 1986, I, p. 3251.

Più vasta la giurisprudenza successiva: Cons. St., sez. V, 19 giugno 2003, n. 3655, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200303655_SE_5.doc; *Idem*, sez. VI, 3 marzo 2004, n. 1052, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200401052_SE_6.doc; Cass. civ., sez. un., 27 luglio 2004, n. 14090, *Foro amm. C.D.S.*, 2004, p. 2007; *Idem*, sez. un., 14 novembre 2005, n. 22903, *Mass. giur. it.*, 2005; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 20 novembre 2006, n. 5389, http://www.giustizia-amministrativa.it/sentenze/LE_200605389_SE.doc; Cass. civ., sez. un., 30 novembre 2006, n. 25508, *Mass. giur. it.*, 2006.

⁽¹³⁰⁾ *Foro amm. T.A.R.*, I, 2004, p. 4.

⁽¹³¹⁾ Ci si riferisce all'articolo 3, comma I, della legge n. 280/2003.

La svolta interpretativa si è avuta con la sentenza di appello sul caso - la sentenza del Consiglio di Stato del 9 luglio 2004, n. 5025 ⁽¹³²⁾ - con la quale il Supremo Organo di giustizia amministrativa ha accolto *in toto* le argomentazioni della società Cosenza calcio 1914. Non solo, infatti, i giudici di Palazzo Spada hanno riconosciuto la natura di provvedimento amministrativo ai lodi arbitrali della Camera, ma, a sostegno di questa tesi, hanno anche addotto una valida spiegazione giuridica, asserendo che il procedimento che si svolgeva presso il C.O.N.I. e che aveva ad oggetto l'impugnazione degli atti federali non poteva essere un arbitrato, stante la valutazione della lesione di interessi legittimi, bensì un vero e proprio procedimento amministrativo proteso al riesame del giudizio federale, anche se erano seguite le forme ed erano apprestate le garanzie del giudizio arbitrale.

Ne derivava che gli atti decisori della Camera erano considerati provvedimenti amministrativi a tutti gli effetti, come tali impugnabili al T.A.R. Lazio per vizi di legittimità.

A seguito di tale pronuncia, l'indirizzo interpretativo è stato dapprima recepito ⁽¹³³⁾ e, a distanza di pochi mesi, respinto ⁽¹³⁴⁾ dal T.A.R. capitolino,

⁽¹³²⁾ *Foro Amm. C.D.S.*, 2005, pp. 1233 - 1249, con nota di FERRARA L., *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato*; *Giust. Amm.*, 2004, pp. 643 - 649, con nota di LUBRANO E., *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la L. n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*.

⁽¹³³⁾ Ci si riferisce, in particolare, alla sentenza del T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 30 luglio 2004, n. 7550 (*Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 1138) nella quale, al fine di definire il giudizio innanzi alla Camera quale ultimo grado della giustizia sportiva e le decisioni dalla stessa emanate aventi carattere sostanziale di provvedimento amministrativo, si cita espressamente il precedente giurisprudenziale costituito dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5025/2004.

che è, quindi, ritornato alla prima interpretazione fornita. Dopo tale “svista”, lo stesso T.A.R. Lazio ha di nuovo accolto ⁽¹³⁵⁾ la posizione elaborata dal Consiglio di Stato.

Degne di menzione anche due ordinanze del T.A.R. Lazio, sez. III-ter, rese in data 6 settembre 2004, rispettivamente le numero 4858 e 4859, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200404858_OS.doc e http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200404859_OS.doc.

⁽¹³⁴⁾ I giudici amministrativi sono ritornati alla qualificazione degli atti emanati dalla Camera quali provvedimenti amministrativi con le sentenze relative al c.d. “caso Empoli”. Si tratta di quattro sentenze emanate dal T.A.R. Lazio, sez. III-ter, in data 21 gennaio 2005, numeri 526, 527, 528 e 529 (pubblicate nel numero di febbraio 2005 della rivista telematica www.giustamm.it, con nota di LUBRANO E., *Le sentenze-Empoli, ovvero un passo indietro per la certezza del diritto?!*), nelle quali è stata espressa una particolare posizione a riguardo. Infatti, in questa circostanza, la giurisprudenza ha rilevato che, poiché l’attività di controllo delle Federazioni in sede di ammissione al campionato aveva carattere vincolato, andava ad incidere su posizioni di diritto soggettivo, quindi i relativi provvedimenti potevano essere sottoposti ad arbitrato. Ne derivava che le decisioni della Camera avevano natura di lodo arbitrale, erano impugnabili innanzi al T.A.R. Lazio ed erano sindacabili o per vizi di nullità (laddove considerate lodi rituali) o per *errores in procedendo* (laddove considerate lodi irrituali).

Deve rilevarsi come, in queste sentenze, sembra sia stato compiuto un errore di diritto amministrativo sostanziale. Dall’articolo 12 della legge 23 marzo 1981, n. 91, si desume che l’attività di controllo finanziario delle Federazioni al fine di consentire l’ammissione ai campionati sia effettuata per garantire il regolare svolgimento delle competizioni, per cui, sicuramente, è svolta in una posizione autoritativa rispetto alle società affiliate. Quindi, gli atti posti in essere dalle Federazioni dovrebbero essere considerati provvedimenti amministrativi lesivi di posizioni di interesse legittimo; inoltre, essi sono discrezionali, poiché implicano una valutazione da parte delle stesse Federazioni (in tal senso, si veda anche: Cons. St., sez. VI, 12 ottobre 2006, n. 6083, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200606083_Se_6.doc). Ad ogni modo, è opportuno ricordare che anche un atto vincolato, in quanto atto posto in essere in una posizione di supremazia, produce la lesione di interessi legittimi e non di diritti soggettivi. Da ciò ne deriva che la ricostruzione dell’*iter* logico effettuata dal T.A.R. Lazio appare *contra jus*.

⁽¹³⁵⁾ In tal senso: T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 21 giugno 2007, n. 5645, *RDES*, III, 2, 2007, pp. 105 - 121.

Di particolare rilievo una recente pronuncia: T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 19 marzo 2008, n. 2472, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200802472_SE.doc, nella quale si avverte il sentore di un ritorno alle “origini”. Infatti, in un passo si legge: «*Deve essere invece accolta l’eccezione sollevata dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.) e dichiarato il suo difetto di legittimazione passiva, non essendo a questi imputabile alcuno degli atti impugnati. Ed invero, l’art. 12 dello Statuto del C.O.N.I. configura la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport come un organo non amministrativo ma arbitrale, rispettoso dei principi di terzietà, autonomia ed indipendenza di giudizio, a ciò si aggiunga che l’art. 20 del regolamento della Camera*

Deve rilevarsi come, in una isolata pronuncia, è stata espressa una opinione singolare in tema di pregiudizialità sportiva, secondo la quale, a seguito dell'emanazione di un lodo arbitrale da parte della Camera, la magistratura amministrativa poteva essere adita mediante l'impugnazione degli stessi atti federali già oggetto di arbitrato ⁽¹³⁶⁾.

Il Supremo Consesso amministrativo, dal canto suo, non ha mai disatteso la propria interpretazione iniziale, fino ai giorni nostri ⁽¹³⁷⁾.

significativamente precisa che "il lodo è imputabile esclusivamente all'organo arbitrale. In nessun caso il lodo può essere considerato atto della Camera o del C.O.N.I."».

⁽¹³⁶⁾ La pronuncia alla quale si fa riferimento è: T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 7 aprile 2005, n. 2571, *Gior. dir. amm.*, 2005, p. 670. Si tratta di una particolare interpretazione che è stata resa per salvare, al tempo stesso, il dettato legislativo e l'autonomia dell'ordinamento sportivo. Da un lato le norme dell'ordinamento sportivo sono state interpretate alla lettera, tutelando l'indipendenza dello Sport; dall'altro lato è stata prevista la possibilità di ricorrere in ogni caso alla magistratura statale, salvando così la c.d. "pregiudiziale sportiva".

⁽¹³⁷⁾ In tal senso: ordinanza Cons. St., sez. VI, 9 agosto 2005, n. 3856, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanza/CDS_200503856_OO.doc; *Idem*, sez. VI, 9 agosto 2005, n. 3860, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/CDS_200503860_OO.doc; sentenza Cons. St., sez. VI, 9 febbraio 2006, n. 527, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200600527_SE_6.doc; *Idem*, sez. VI, 19 giugno 2006, n. 3559, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200603559_SE_6.doc; *Idem*, sez. VI, 25 gennaio 2007, n. 268, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200700268_SE_6.doc.

§ 1.2. L'interpretazione della dottrina: la decisione camerale quale lodo arbitrale irrituale

Deve rilevarsi, però, che non tutta la dottrina ⁽¹³⁸⁾ ha condiviso la ricostruzione ermeneutica operata sia dal T.A.R. Lazio che dal Consiglio di Stato.

Inoltre, c'è chi ⁽¹³⁹⁾, non solo ha ritenuto che tale interpretazione sia stata forzata, ma ha anche addotto una serie di argomenti a favore della qualificazione degli atti della Camera quali lodi arbitrali:

- l'articolo 61 dello statuto U.E.F.A. e l'articolo 60, n. 2, l. c) dello statuto F.I.F.A., che prevedrebbero, nell'ambito della giustizia sportiva, due gradi endo-federali ed un definitivo ricorso ad una camera arbitrale;
- la salvezza delle clausole compromissorie di cui all'articolo 3 della legge n. 280/2003, che non porrebbe dubbi sulla natura di lodo dei *dicta* camerale, prima considerati rituali e, poi, irrituali;
- la comparazione con l'arbitrato introdotto dal d. lgs. 17 gennaio 2003, n. 5 ⁽¹⁴⁰⁾, in materia societaria, considerando che in entrambi i

⁽¹³⁸⁾ In tal senso: NAPOLITANO G., *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, Giorn. dir. amm., 2004, p. 1153; FERRARA L., *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*, cit.; ROMANO TASSONE A., *Tra arbitrato amministrato e amministrazione arbitrale: il caso della "Camera di Conciliazione e arbitrato per lo sport"*, Nuova giur. civ. comm., 2005, p. 291.

⁽¹³⁹⁾ Si rinvia a: DE SILVESTRI A., *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità nelle Federazioni sportive nazionali*, www.giustiziasportiva.it, 2007, 3, pp. 18 - 36.

⁽¹⁴⁰⁾ Il d. lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, recante *"Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366"*, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 22 gennaio 2003, n. 17.

casi si è in presenza di una giustizia “di gruppo” che riguarda diritti patrimoniali sicuramente compromettibili in arbitrato;

- il solco tracciato dalla sentenza Cass. civ., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500 ⁽¹⁴¹⁾, dall’articolo 6, comma II, della legge 21 luglio 2000, n. 205 e da quella giurisprudenza amministrativa che mostrava di aver superato il dogma della indisponibilità degli interessi legittimi;
- il rinvio ad una sentenza della Cass. civ., sez. un., 23 marzo 2004, n. 5775 ⁽¹⁴²⁾ e ad un lodo della Camera del 5 agosto 2004, dai quali emerge la natura di arbitrato amministrativo della procedura camerale.

§ 2. La c.d. “pregiudiziale sportiva” quale condizione di procedibilità del ricorso per il contenzioso disciplinare e non per il contenzioso tra pari-ordinati

A seguito della trattazione della interpretazione fornita dalla giurisprudenza al fine di individuare l’oggetto del ricorso giurisdizionale amministrativo in materia sportiva, può essere compiuta una nuova analisi, protesa a valutare se la c.d. “pregiudiziale sportiva” costituisca o meno

⁽¹⁴¹⁾ *Comuni d’Italia*, 1999, p. 1602; *Foro amm.*, 2000, p. 2062; *Foro it.*, 1999, I, c. 2487; *Riv. amm. rep. it.*, 1999, p. 579; *Urb. app.*, 1999, p. 1067.

⁽¹⁴²⁾ *Foro amm. C.D.S.*, 2004, p. 680.

condizione di procedibilità dell'azione anche nel caso delle controversie disciplinari e di quelle tra pari-ordinati.

Il problema non può porsi in relazione alle controversie sportive di natura amministrativa, poiché per esse espressamente previsto dalla legge n. 280/2003 il necessario ricorso alla c.d. "pregiudiziale sportiva", né, tantomeno, in relazione alle controversie tecniche, poiché, come ampiamente argomentato, interamente riservate alla giustizia domestica dello Sport.

Se si tiene conto delle elaborazioni della giurisprudenza amministrativa a proposito dei rapporti tra giurisdizione statale amministrativa e giustizia sportiva riguardo alla macro-area delle questioni disciplinari, se ne può desumere che la c.d. "pregiudiziale sportiva" fungerebbe da condizione di procedibilità anche per tale tipologia di controversie.

A dimostrazione può essere utilizzato un ragionamento di tipo sillogistico:

- tesi: basandosi su di una interpretazione letterale, l'istituto della c.d. "pregiudiziale sportiva" si applica a quelle controversie devolute dalla legge n. 280/2003 alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; dalla disciplina legislativa il contenzioso disciplinare risulta essere appannaggio dei giudici sportivi;
- antitesi: un'interpretazione sistematica della giurisprudenza amministrativa, alla luce della definizione dei rapporti tra Stato e Sport, ha ormai chiarito che non esiste una rigida "riserva del disciplinare", sicché controversie disciplinari che hanno ad oggetto

la tutela di situazioni giuridiche soggettive (interessi legittimi) rilevanti sotto il profilo giuridico-economico rientrano nella competenza giurisdizionale del giudice amministrativo;

- sintesi: la c.d. "pregiudiziale sportiva" opererebbe anche nel caso di contenzioso amministrativo di natura disciplinare.

Per il contenzioso disciplinare sportivo che comporta l'irrogazione di sanzioni particolarmente ingenti - quindi giuridicamente ed economicamente rilevanti - le norme sportive (delle Federazioni e del C.O.N.I.) prevedono un procedimento di giudizio interno molto articolato che, in ogni caso, si conclude con la procedura arbitrale innanzi alla Camera. Questo sta a significare che, anche in presenza di tale tipo di controversie, l'atto che si va ad impugnare innanzi al giudice statale è il lodo arbitrale della Camera, perciò un atto che si fa notoriamente corrispondere all'ultimo grado della giustizia sportiva.

Deve ribadirsi, tuttavia, che, nell'irrogazione di una sanzione disciplinare da parte delle Federazioni sportive, le stesse agiscono in posizione autoritativa rispetto ai propri tesserati o affiliati garantendo il corretto svolgimento della pratica sportiva; di conseguenza i loro atti costituiscono dei provvedimenti amministrativi lesivi di interessi legittimi. In applicazione degli ordinari canoni di riparto "interno" della giurisdizione, tali posizioni sono tutelabili solo innanzi al giudice amministrativo.

In più, non trattandosi di un giudizio tra pari-ordinati, l'utilizzo della procedura arbitrale presso la Camera non discende da una clausola compromissoria, e l'atto conclusivo del giudizio non è un lodo, ma un atto

amministrativo, secondo l'interpretazione dominante della giurisprudenza. Da ciò si può desumere che la c.d. "pregiudiziale sportiva" si applichi anche al contenzioso disciplinare rilevante per lo Stato.

La stessa giurisprudenza amministrativa si è orientata in tal senso ⁽¹⁴³⁾, anche perché non poteva smentire la ricostruzione del sistema, frutto di una opera interpretativa ventennale.

⁽¹⁴³⁾ Si registrano poche pronunce nelle quali i giudici amministrativi si sono occupati del tema, e solo in una di esse espressamente si chiarisce l'applicazione della c.d. "pregiudiziale sportiva" alle controversie di natura disciplinare rilevanti per l'ordinamento statale.

Innanzitutto si rinvia alla sentenza T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 14 dicembre 2005, n. 13616, http://www.giustizia-amministrativa.it/sentenze/RM_200513616_SE.doc, nella quale è stato previsto: «Ritenuto, peraltro, che appaiono invece fondate le ulteriori eccezioni di inammissibilità/improcedibilità, nonché di irricevibilità del ricorso, in quanto è stato dichiaratamente omesso il previo esperimento dei rimedi interni all'ordinamento sportivo, e peraltro, anche a volere, per mera ipotesi, prescindere dalla pregiudiziale sportiva, il gravame risulta notificato ben oltre il termine decadenziale di sessanta giorni decorrente dalla pubblicazione del C.U. 116 del 20/06/2005; considerato, in particolare, sotto il primo aspetto, che, a norma del combinato disposto dell'art. 2, II comma, e dell'art. 3, I comma, della citata legge n. 280/2003, sussiste anche in materia disciplinare l'onere di adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo prima di rivolgersi al giudice statale, ed in particolare al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva; considerato che nella vicenda in esame il ricorrente non contesta, ed anzi allega il mancato esperimento della "pregiudiziale sportiva" (ed anche il passaggio dell'arbitrato dinanzi alla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport presso il C.O.N.I.), caratterizzatasi come condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale (...). E' questa l'unica pronuncia nella quale si è previsto che l'applicazione della c.d. "pregiudiziale sportiva" al contenzioso disciplinare debba essere compiuta per ragioni di organicità sistematica, cioè per aderire alle tesi interpretative elaborate dalla giurisprudenza con riguardo ai rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa in materia sportiva.

Nelle altre pronunce, il principio è desumibile a mezzo di deduzioni logiche: ordinanza T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 22 agosto 2006, n. 4666, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200604666_OS.doc, nella quale: «Ritenuto di poter prescindere dall'esame dell'ulteriore eccezione di improcedibilità del gravame sollevata, anch'essa sia dalla FIGC che dal CONI, sul rilievo che il sig. Moggi ha adito questo Tribunale senza attendere l'esito del tentativo di conciliazione presso la Camera di Conciliazione e arbitrato per lo sport (...); IDEM, sez. III-ter, 22 agosto 2006, n. 4671, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200604671_OS.doc, nella quale si legge esattamente lo stesso passo dell'ordinanza precedente; T.A.R. Sicilia, Catania, 19 aprile 2007, n. 679, RDES, III, 2, pp. 135 - 154, in cui, per giustificare la pregiudiziale per il settore disciplinare, è stato effettuato un ragionamento *a contrario*, secondo cui l'esperimento dei gradi della giustizia sportiva preliminarmente al ricorso giurisdizionale dovrebbe essere appannaggio solo dei soggetti dell'ordinamento sportivo a cui sono irrogate le sanzioni sportive; infatti, nel caso di controversia in cui una parte è un

La posizione dei giudici amministrativi è stata avallata anche da parte della dottrina ⁽¹⁴⁴⁾, la quale, tuttavia, ha fatto notare che la formulazione dell'articolo 2 della legge n. 280/2003 dovrebbe essere letta nel senso di lasciare al ricorrente la scelta di adire o il giudice sportivo ovvero quello statale; in quest'ultimo caso, però, la norma dovrebbe essere letta come previsione della c.d. "pregiudiziale sportiva" al contenzioso amministrativo disciplinare.

A sostegno della tesi dell'applicabilità della c.d. "pregiudiziale sportiva" alle questioni disciplinari rilevanti e, quindi, devolvibili al giudice statale, possono essere, altresì, adottati due argomenti di natura ermeneutica:

- l'uso di una interpretazione sistematica della legge n. 280/2003, che si basa sulla ricostruzione dei rapporti tra ordinamento giuridico statale ed ordinamento giuridico sportivo operata precedentemente alla emanazione della stessa legge;

soggetto estraneo al mondo dello Sport, l'adire i giudici sportivi precluderebbe la tutela statale, poiché «(...) la tutelabilità del suo interesse avanti al giudice amministrativo sarebbe totalmente rimessa all'arbitrio del soggetto sportivo, unico legittimato a soddisfare quella condizione di ammissibilità»; T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 21 giugno 2007, n. 5645, *Foro it.*, 9, III, c. 473; IDEM, sez. III-ter, 19 marzo 2008, n. 2472, http://www.rdes.it/illecito_sportivo_sentenza.pdf, in cui: «Deve invece essere respinta l'eccezione di improcedibilità dell'atto introduttivo del giudizio per mancato assolvimento della c.d. pregiudiziale sportiva. Come correttamente ha dato atto la stessa difesa della FIGC il sig. Moggi, successivamente alla proposizione dell'atto introduttivo del giudizio, ha esaurito i rimedi interni all'ordinamento sportivo ed ha successivamente impugnato, con il secondo atto di motivi aggiunti, il lodo arbitrale emesso il 7 marzo 2006 dalla Camera di conciliazione e Arbitrato, con conseguente superamento della predetta eccezione di improcedibilità del ricorso».

⁽¹⁴⁴⁾ In tal senso: COLAGRANDE R., *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, N.L.C.C., 2004, p. 717; LUBRANO E., *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la l. 17 ottobre 2003, n. 280*, in *La giustizia sportiva*, Esperta edizioni, Roma, 2004, p. 170 ss.; IZZO C. G., MERONE A., TORTORA M., *op. cit.*, pp. 283 - 286.

- l'uso di una interpretazione letterale delle norme dell'ordinamento sportivo (statuti delle Federazioni, regolamenti di giustizia delle Federazioni, statuto del C.O.N.I., regolamento di giustizia del C.O.N.I.), che prevedono un contenzioso interno di natura disciplinare articolato su quattro gradi: primo grado e appello federali, tentativo di conciliazione e successivo arbitrato presso la Camera.

Nonostante l'apparente congruità della tesi argomentata, si registra dottrina contraria ⁽¹⁴⁵⁾.

Resta da verificare se la c.d. "pregiudiziale sportiva" trovi applicazione nel caso di controversie tra pari-ordinati, quindi rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario. Basandosi su di una interpretazione sia letterale, sia sistematica, della legge n. 280/2003, la risposta dovrebbe essere di segno negativo.

Per com'è formulata la norma di cui all'articolo 3, comma I, della legge, se ne dovrebbe dedurre che l'esperimento dei gradi della giustizia sportiva come condizione di procedibilità dell'azione si riferisca solo al caso di proposizione di ricorso al giudice amministrativo. Inoltre - coadiuvati da una interpretazione sistematica - solo nel caso di controversie rientranti nelle macro-aree delle questioni c.d. "amministrative" e disciplinari rilevanti per lo Stato, il giudizio interno sportivo dovrebbe essere pregiudiziale q quello

⁽¹⁴⁵⁾ Si rinvia a: DE CAROLIS D., *Il caso Catania tra giustizia nell'amministrazione e giustizia nel ... pallone [...]*, Amministrazioneincammino, 23 settembre 2003, p. 27; DE MARZO G., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra spinte autonomistiche e valori costituzionali*, Corr. giur., 2003, p. 1265 ss.; VACCA' C., *op. ult. cit.*, pp. 94 - 95.

statale perché dovrebbe essere preordinato a consentire la formazione di quegli atti amministrativi che andranno a costituire oggetto di successiva impugnazione innanzi al T.A.R. Lazio.

Nel caso delle tipologie di controversie in esame, invece, l'oggetto della tutela è un diritto soggettivo nascente da un rapporto patrimoniale tra pari-ordinati: tale tipo di situazione giuridico-soggettiva è direttamente azionabile innanzi all'autorità giudiziaria, senza necessità di un previo contenzioso interno all'ordinamento sportivo.

A ciò si aggiunga che per le vertenze sportive di natura economica, in modo particolare per quelle di lavoro, le norme dell'ordinamento sportivo e la stessa legge n. 280/2003 prevedono anche la possibilità di giudizio mediante arbitrato.

Come già messo in luce, la via arbitrale costituisce una forma di tutela alternativa rispetto a quella giurisdizionale; quindi, il procedimento arbitrale non può essere considerato come esperimento dei gradi della giustizia sportiva prodromico alla via giudiziaria statale. Nel caso di controversia economica compromessa in arbitrato, l'unica circostanza nella quale può parlarsi, anche se erroneamente, di pregiudiziale attiene all'impugnazione di un'eventuale lodo della Camera innanzi al Tribunale ordinario: in questo caso, deve sottolinearsi, si andrebbero a percorrere le normali vie di impugnazione di una decisione arbitrale avente ad oggetto diritti disponibili.

Nonostante ciò, la dottrina ritiene che la c.d. “pregiudiziale sportiva” si applichi anche al contenzioso economico tra pari-ordinati ⁽¹⁴⁶⁾, sia nel caso di procedimento diretto al giudice ordinario, sia nel caso in cui debba essere instaurato un arbitrato. In quest’ultima ipotesi si ritiene che, se la c.d. “pregiudiziale sportiva” deve essere intesa come regola di formazione progressiva del provvedimento definitivo, che si considera impugnabile davanti agli organi giurisdizionali dello Stato solo dopo la consumazione dei ricorsi interni, non si vedono ostacoli ad una sua applicazione anche ai procedimenti arbitrali ⁽¹⁴⁷⁾. In pratica, i gradi della giustizia sportiva, secondo tale dottrina, dovrebbero essere esperiti anche nel caso di accordo tra le parti per una risoluzione negoziale della controversia.

In tema, a partire soprattutto dal 2003, non si registra la presenza di giurisprudenza né favorevole, né contraria, all’applicabilità della c.d. “pregiudiziale sportiva” nel caso di contenzioso tra pari-ordinati.

Può solo citarsi una sentenza del Tribunale ordinario di Teramo relativa al gioco della pallacanestro, nella quale si afferma che la c.d. “pregiudiziale sportiva” potrebbe essere esperita solo prodromicamente ad un giudizio di natura amministrativa; quindi, nel caso in cui il giudice ordinario sia adito per la risoluzione di una controversia sportiva tra pari-ordinati, il mancato esperimento dei gradi della giustizia sportiva non potrebbe portare alla declaratoria di improcedibilità dell’azione.

⁽¹⁴⁶⁾ Tale dottrina è rappresentata da: DE SILVESTRI A., *La c.d. autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale*, in *La giustizia sportiva*, Esperta edizioni, Forlì, 2004, p. 101; SPADAFORA M. T., *Diritto del lavoro sportivo*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 202; SCARFONE S., *L’inappellabilità dei lodi arbitrali*, RDES, 2005, p. 62.

⁽¹⁴⁷⁾ In tal senso: VACCA’ C., *op. ult. cit.*, p. 34.

Trattandosi di una pronuncia isolata, di un giudice monocratico di primo grado, non può dirsi esemplificativa di un consolidato indirizzo giurisprudenziale. Può solo sperarsi che la magistratura, chiaramente quella ordinaria, intervenga nuovamente al fine di confermare, e quindi consolidare, l'interpretazione del Tribunale di Teramo, in modo tale da avallare la tesi, appena esposta, secondo la quale la c.d. "pregiudiziale sportiva" debba essere applicata solo nel caso di tutela di posizioni di interesse legittimo, proprio perché si rende opportuna la formazione, in sede sportiva, di un atto amministrativo definitivo che possa costituire oggetto di successiva impugnazione al T.A.R. Lazio.

§ 3. L'improcedibilità o l'inammissibilità del ricorso nel caso di mancato o incompleto esperimento dei gradi della giustizia sportiva

La c.d. "pregiudiziale sportiva", così come ricostruita dalla giurisprudenza amministrativa, ha originato anche un altro problema, concernente il ricorso giurisdizionale amministrativo in materia sportiva e legato, più nello specifico, all'introduzione del relativo giudizio amministrativo: quello della procedibilità dell'azione nel caso in cui non fossero stati previamente esperiti i gradi della giustizia sportiva o, comunque, non fosse stato concluso il procedimento innanzi ai giudici sportivi.

Tale problema si riferiva alla circostanza in cui, in presenza di una controversia sportiva rientrante nella giurisdizione del giudice

amministrativo, parte ricorrente avesse presentato direttamente ricorso al T.A.R. Lazio, senza chiedere tutela all'ordinamento sportivo, oppure avesse depositato ricorso presso il tribunale amministrativo senza portare a compimento il giudizio sportivo o, comunque, senza attenderne gli esiti.

Tenendo ben presente la ricostruzione della giurisprudenza amministrativa del sistema della c.d. "pregiudiziale sportiva", è intuitivo dedurre che, al ricorrere di queste ipotesi, i giudici amministrativi abbiano riscontrato motivi di impossibilità di instaurazione del giudizio; tant'è vero che, in questi casi, gli stessi si sono ritrovati ad affrontare questioni di rito, preliminari al merito, poiché relative alla mancata impugnazione di un provvedimento amministrativo definitivamente formato nel corso del procedimento sportivo.

Tutte le volte che la magistratura è stata adita senza che il ricorrente avesse ottenuto la decisione della Camera, il ricorso è stato dichiarato o inammissibile o improcedibile ⁽¹⁴⁸⁾. Non si registrano pronunce di segno contrario.

⁽¹⁴⁸⁾ In ordine cronologico, si rinvia a:

1) T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 29 luglio 2004, n. 7550, *Gior. dir. amm.*, 2004, p. 1138, nella quale si è dichiarata l'inammissibilità del ricorso: «*Deve, infine, essere dichiarata inammissibile anche la, invero contraddittoria nel contesto argomentativo e processuale che informa il ricorso, domanda di accertamento del diritto della ricorrente all'iscrizione del torneo di calcio di Serie B, in quanto, anche a tacere dei profili di litispendenza derivanti dalla pendenza di giudizio arbitrale dinanzi alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport presso il CONI, la stessa risulta esperita senza il previo esperimento dei gradi della giustizia sportiva, in difformità di quanto prescritto dall'art. 3 della legge n. 280/2003. Al riguardo sembra sufficiente ricordare il recente insegnamento giurisprudenziale secondo cui la pronuncia di ultimo grado della giustizia sportiva è quella della Camera di Conciliazione e Arbitrato, le cui decisioni non costituiscono un vero e proprio lodo arbitrale, ma hanno carattere sostanziale di provvedimento amministrativo (Cons. St., Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025)*»;

2) T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 31 maggio 2005, n. 4284, *Foro amm. T.A.R.*, 2005, pp. 2874 - 2886, con nota di DE PAOLIS S., *Cartellino rosso per il giudice amministrativo. Il sistema di giustizia sportiva alla luce della l. 280/2003*, nella quale, invece, il ricorso è stato dichiarato improcedibile

(data anche la particolare complessità del fatto e delle doglianze dedotte): «Poiché nell'impugnazione dei suddetti atti (...) non ha provveduto a rispettare le norme interne che impongono il previo esaurimento dei rimedi interni previsti dall'ordinamento sportivo (ed in particolare non ha provveduto ad adire la Camera arbitrale), ha impugnato anche le norme della Federazione e del CONI che disciplinano la materia, sostenendo che non sarebbero preclusive all'azione proposta in via arbitrale. (...) L'impugnazione del provvedimento di esclusione non è rituale perché il fallimento non ha adito la Camera di Conciliazione e Arbitrato presso il CONI, e l'art. 3 della L. n. 280/03 impone il previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva ai fini dell'ammissibilità (o meglio procedibilità) del ricorso giurisdizionale. (...) Ne consegue che le norme dell'ordinamento sportivo che impongono il previo ricorso alla Camera di Conciliazione e Arbitrato risultano applicabili anche al fallimento ricorrente; il mancato previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva nei confronti del provvedimento di esclusione dal campionato di Serie C2 della società Brindisi Calcio rende il ricorso avverso l'esclusione improcedibile ai sensi dell'art. 3 della L. n. 280/2003»;

3) T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 14 dicembre 2005, n. 13616, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200513616_SE.doc, nella quale l'irricevibilità e l'improcedibilità del ricorso sono stati considerati alla stregua, infatti: «Ritenuto, peraltro, che appaiono invece fondate le ulteriori eccezioni di inammissibilità/improcedibilità, nonché di irricevibilità del ricorso, in quanto è stato dichiaratamente omesso il previo esperimento dei rimedi interni all'ordinamento sportivo (...). Considerato che nella vicenda in esame il ricorrente non contesta, ed anzi allega il mancato esperimento della "pregiudiziale sportiva" (ed anche il passaggio dell'arbitrato dinanzi alla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport presso il CONI), caratterizzatasi come condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale, secondo quanto premesso (...) il ricorso appare inammissibile»;

4) T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 23 dicembre 2005, n. 14813, RDES, 2006, II, pp. 183 - 187, nella quale il ricorso è stato dichiarato inammissibile nei seguenti termini: «Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità/improcedibilità del ricorso, sollevata dalle parti resistenti nel presupposto dell'omesso previo esperimento, da parte della Paternò Calcio S.r.l., dei rimedi interni all'ordinamento federale avverso i procedimenti concernenti la propria non ammissione al campionato di serie C2 per la stagione 2004/2005. L'eccezione è fondata (...) la norma pone peraltro, secondo l'ormai consolidata interpretazione giurisprudenziale, come condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva. (...) non è stata adita la Camera di Conciliazione e di arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I. (...) Si intende con ciò dire, come già recentemente precisato dalla Sezione (cfr. T.A.R. Lazio, sez. III ter, 3/6/2005, n. 4362), che la legittimità, anche sub specie della ragionevolezza, della scelta legislativa risiede nel fatto che l'ordinamento sportivo assicura, di per sé, delle forme di tutela caratterizzate dalla tempestività (necessaria nella complessa organizzazione delle competizioni agonistiche, ed in particolare ai fini della calendarizzazione degli eventi) e della competenza tecnica. (...) In conclusione, alla stregua di quanto precede, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile, con conseguente preclusione dell'esame del merito»;

5) T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 15 giugno 2006, n. 4604, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200604604_SE.doc, che ha dichiarato il ricorso inammissibile: «Ciò premesso, il Collegio condivide le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate dalle controparti. Con riguardo ai menzionati comunicati e, segnatamente, a quello 23 agosto 2005 n. 10, il quale - come si è visto - rappresenta il provvedimento conclusivo e fondamentale della sequenza procedimentale contestata, la ricorrente non ha infatti esaurito i gradi della giustizia sportiva; non ha, cioè, posto in essere la condizione alla quale è subordinata la devoluzione della controversia al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 3, co. 1, del D.L. 19 agosto 2003 n. 220 (conv. in legge, con

I giudici amministrativi non hanno, però, argomentato la propria impostazione in linea con la ricostruzione secondo la quale, per le controversie da devolvere al giudice amministrativo, la c.d. “pregiudiziale sportiva” consentirebbe lo svolgimento di un procedimento amministrativo

modificazioni, dall'art. 1 della l. 17 ottobre 2003 n. 280), secondo cui solo “Esauriti i gradi della giustizia sportiva (...) ogni (...) controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”. Non v'è dubbio che, nella specie, la controversia rientri nel novero di quelle da sottoporre prioritariamente alla giustizia sportiva, e, a termine dell'art. 27, co. 3, dello Statuto della F.I.G.C., precisamente alla cognizione conciliativa e arbitrale della predetta Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport presso il CONI»;

6) ordinanze T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 22 agosto 2006, n. 4666, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200604666_OS.doc e 22 agosto 2006, n. 4671, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200604671_OS.doc, nelle quali è stata rigettata la richiesta di misure cautelari sul rilievo che i ricorrenti non avevano atteso l'esito del procedimento, comunque avviato, innanzi alla Camera.

Di particolare interesse una recente sentenza, nella quale il ricorso non è stato dichiarato improcedibile perché il ricorrente, dopo aver adito il T.A.R. senza aver atteso il giudizio innanzi alla Camera, ha poi impugnato il lodo camerale con lo strumento dei motivi aggiunti, facendo venir meno la fondatezza dell'eccezione di improcedibilità: «*Deve essere invece respinta l'eccezione di improcedibilità dell'atto introduttivo del giudizio per mancato assolvimento della cd. pregiudiziale sportiva. Come correttamente ha dato atto la stessa difesa della F.I.G.C. il sig. Moggi, successivamente alla proposizione dell'atto introduttivo del giudizio, ha esaurito i rimedi interni dell'ordinamento sportivo ad ha successivamente impugnato, con il secondo atto di motivi aggiunti, il lodo arbitrale emesso il 7 marzo 2006 dalla Camera di conciliazione e arbitrato dello sport, con conseguente superamento della predetta eccezione di improcedibilità del ricorso*» (T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 19 marzo 2008, n. 2472, http://www.rdes.it/illecito_sportivo_sentenza.pdf).

In un'altra pronuncia dei magistrati amministrativi (T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 21 giugno 2007, n. 5645, *Foro it.*, 2007, 9, 3, c. 473) è stata respinta un'eccezione di improcedibilità proprio sull'assunto che erano stati esauriti tutti i gradi della giustizia sportiva, secondo il dettato della legge n. 280/2003. Quindi, in questo caso, è dato desumere l'orientamento giurisprudenziale mediante una interpretazione *a contrario*.

Da ultimo, un'altra sentenza nella quale, constatato il mancato rispetto della c.d. “pregiudiziale sportiva”, sono state le stesse parti a rinunciare al ricorso e a devolvere la controversia alle vie arbitrali della Camera. In tal senso: T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 1 settembre 2006, n. 7910, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200607910_SE.doc, nella quale: «*Alla Camera di consiglio i difensori della Juventus Football Club s.p.a. hanno dichiarato a verbale che “constata la disponibilità della F.I.G.C. e del C.O.N.I. di devolvere le questioni all'arbitrato del C.O.N.I. la Juventus dichiara di rinunciare al ricorso e comunque di non avere più interesse alla decisione del medesimo*».

in sede sportiva da concludersi con l'emanazione di un provvedimento amministrativo definitivo, quindi l'oggetto del successivo ricorso al T.A.R. Lazio; quanto, piuttosto, l'hanno giustificata sull'assunto che si renderebbe necessario l'esperimento dei gradi della giustizia sportiva per fare in modo che l'ordinamento sportivo possa garantire, in via preliminare a quello amministrativo, un giudizio tecnico e da svolgersi in tempi rapidi ⁽¹⁴⁹⁾.

Se potrebbe essere da condividere l'argomento della maggiore tecnicità nelle valutazioni degli organi sportivi, altrettanto non può dirsi per quello della tempistica, che molto spesso gioca a disfavore del cittadino: i tempi di definizione delle controversie risultano, infatti, più lunghi dei pochi giorni previsti dalle norme dell'ordinamento sportivo, con lo spiacevole risultato che l'attesa della decisione camerale va a comprimere il diritto alla tutela statale costituzionalmente previsto.

Quale sia la spiegazione logica addotta, è comunque da accogliere favorevolmente la decisione della giurisprudenza circa la declaratoria di inammissibilità o improcedibilità dei ricorsi al ricorrere delle circostanze sopra esposte.

⁽¹⁴⁹⁾ Nella sentenza T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 8 giugno 2007, n. 5280, *Foro it.*, 2007, 9, 3, c. 474, la giurisprudenza amministrativa, illustrando i rapporti tra giustizia sportiva e giustizia statale, si è, in qualche modo, discostata dalle interpretazioni elaborate in precedenza, allorché doveva giustificare la natura provvedimento delle decisioni della Camera. Infatti, i giudici si sono espressi in termini di rapporto tra ricorsi amministrativi, cioè quelli presentati innanzi ai giudici sportivi, e ricorso giurisdizionale depositato al T.A.R. Lazio. Sembra che l'attività in sede sportiva non sia stata qualificata come attività provvedimento "pura", ma come attività amministrativa di tipo giustiziale articolata per gradi. Questo cambia molto nella qualificazione del procedimento sportivo e degli atti che nel corso dello stesso sono emanati. Il discorso sarà approfondito in sede conclusiva della trattazione della c.d. "pregiudiziale sportiva".

D'altro canto, non potrebbe neanche giustificarsi l'ammissione della procedibilità del giudizio amministrativo, adducendo come motivo la richiesta, da parte del ricorrente che ha esercitato l'azione giurisdizionale in mancanza o in pendenza di giudizio sportivo, di una misura cautelare.

Infatti - a parte la possibile mancanza, in questi casi, di un provvedimento del quale sospendere gli effetti, le norme processuali non prevedono - le norme processuali non prevedono, se non in via derogatoria in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, la facoltà di accordare tutela cautelare *ante-causam* ⁽¹⁵⁰⁾. Invero, laddove le parti desiderino

⁽¹⁵⁰⁾ In tal senso l'articolo 245 del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE" (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 2 maggio 2006, n. 100: "Strumenti di tutela - 3. In caso di eccezionale gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la previa notifica del ricorso e la richiesta di misure cautelari provvisorie di cui all'art. 21, comma 9, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, il soggetto legittimato al ricorso può proporre istanza per l'adozione delle misure interinali e provvisorie che appaiono indispensabili durante il tempo occorrente per la proposizione del ricorso di merito e della domanda cautelare di cui ai commi 8 e 9 del citato art. 21. 4. (...) Il Presidente, o il giudice da lui delegato, provvede sull'istanza, sentite, ove possibile, le parti, e omessa ogni altra formalità".

Proprio nella prima sentenza nella quale i giudici amministrativi si sono pronunciati sull'inammissibilità del ricorso per mancato esaurimento dei gradi della giustizia sportiva (T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 29 luglio 2004, n. 7550, *Gior. dir. amm.*, 2004, p. 1138), è dato leggere: «(...) la Società Napoli Sportiva, dato atto dell'instaurazione della procedura arbitrale ai sensi dell'art. 7 del Regolamento della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport del C.O.N.I., all'esito dell'esperimento infruttuoso del tentativo di conciliazione, e proprio nella asserita considerazione della mancanza, nelle regole di procedura, di previsioni di tipo cautelare (circostanza, questa, peraltro argomentatamente contestata dalla F.I.G.C.), invoca la mera sospensione dei provvedimenti di esclusione dal campionato di serie B. Ritiene il Collegio che il ricorso sia inammissibile, in quanto volto ad ottenere una tutela cautelare "preventiva" o "pura", scissa dal giudizio di merito, e dunque un rimedio non previsto in via generale nell'ordinamento processuale amministrativo. (...) Giova in particolare ricordare come, a seguito dell'adozione di misure cautelari ante causam da parte del Presidente del T.A.R. Lombardia, Sez. III, mediante applicazione analogica dell'art. 669 sexies, II comma, del c.p.c., il Consiglio di Stato ha dichiarato la nullità di detti decreti, nel presupposto che l'azione cautelare prevista dagli artt. 700 e ss. del c.p.c. non sia esperibile dinanzi al giudice amministrativo, il quale emana i provvedimenti nella sua composizione collegiale secondo la disciplina posta dall'art. 21 della legge T.A.R., di per sé idonea ad assicurare l'effettività della tutela cautelare (Cons. Stato, Sez. V, 28/4/1998, n. 781). Anche a seguito della legge 21/7/2000, n. 205, che ha riformulato l'art. 21 della legge 6/12/1971, n. 1034, non è prevista una tutela ante causam, quanto

evitare il pregiudizio di un danno grave ed irreparabile, possono richiedere un provvedimento cautelare alla stessa Camera, in quanto è prevista una sua competenza in via cautelare ⁽¹⁵¹⁾.

piuttosto una fase presidenziale ed interinale del processo cautelare. Sulla questione è intervenuta, dopo la novella legislativa, anche la Corte costituzionale, la quale, con sentenza 10/5/2002, n. 179, ha dichiarato manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 24 e 113 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge T.A.R., nella considerazione che il legislatore, nella sua discrezionalità, può adottare norme processuali differenziate tra i diversi tipi di giudizio, e che comunque deve escludersi una mancanza di effettività della tutela nel processo amministrativo, tale da porre l'Amministrazione in una posizione privilegiata. Né a diverso opinamento può indurre la giurisprudenza comunitaria, la quale, in materia di appalti pubblici, afferma che l'art. 2 n. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 21/12/1989, n. 89/665/CEE deve essere interpretata nel senso che gli Stati membri sono tenuti a conferire ai loro organi competenti a conoscere dei ricorsi la facoltà di adottare, indipendentemente dalla previa proposizione di un ricorso di merito, qualsiasi provvedimento provvisorio, compresi i provvedimenti intesi a sospendere od a fare sospendere la procedura di aggiudicazione dell'appalto (si veda in tale senso, Corte di Giustizia C.E., 19/9/1996, in causa C - 236/95, Commissione c. Grecia; Corte di Giustizia C.E. 15/5/2003, in causa C - 214/00, Commissione c. Regno di Spagna, nonché, da ultimo, con specifico riguardo alla normativa processuale italiana, Corte di Giustizia C.E., ord. 29/4/2004, in causa C - 202/93). Ed infatti la giurisprudenza comunitaria ha enucleato la indefettibilità della tutela cautelare ante causam contro gli atti adottati dalle Amministrazioni aggiudicatrici, affermando dunque un principio valido solamente nell'ambito degli appalti pubblici comunitari, o comunque, al più, per le situazioni giuridiche comunitarie. Nelle altre materie, tra cui quella in esame, concernente l'impugnativa di un provvedimento di non ammissione al campionato di calcio di serie B, non esiste una disposizione (neppure nella legge 17/10/2003, n. 280, di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 19/8/2003, n. 320, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva, che, anzi, privilegia la immediata definizione del giudizio nel merito con sentenza succintamente motivata), la quale preveda che la tutela cautelare può essere richiesta anche prima dell'instaurazione del giudizio di merito contro un provvedimento asseritamente illegittimo».

Il giudice amministrativo, quindi, è stato chiaro nell'escludere un tutela cautelare atipica in materia sportiva, mettendo, tra l'altro, in luce che, poiché nel caso di specie, dopo un infruttuoso tentativo di conciliazione, era stata aperta la procedura arbitrale presso la Camera, il provvedimento cautelare poteva essere richiesto in quella sede.

⁽¹⁵¹⁾ In tal senso, l'articolo 1, comma VI, lettera i), del Regolamento della Camera espressamente prevede: "La camera - 7. (...) i) decide in via temporanea ed urgente sulle istanze cautelari presentate dalle parti nel corso della procedura di conciliazione ed arbitrato".

§ 4. Il principio del c.d. “vincolo dei motivi”

Continuando, deve sottolinearsi come la giurisprudenza abbia riscontrato l'esistenza anche di un altro aspetto problematico nei rapporti tra la c.d. “pregiudiziale sportiva” ed il ricorso giurisdizionale amministrativo in materia sportiva, ed esso è stato risolto dalla stessa giurisprudenza mediante la recente introduzione del principio del c.d. “vincolo dei motivi”.

Trattasi di un principio afferente la individuazione di limiti alle doglianze da esplicitare in sede di contenzioso statale rispetto a quelle già promosse nel giudizio sportivo.

Tale principio è stato, inoltre, considerato condizione di procedibilità dell'azione; infatti, il suo mancato rispetto ha comportato la declaratoria di inammissibilità o di improcedibilità del ricorso giurisdizionale.

Da subito occorre rilevare come la locuzione utilizzata dai giudici amministrativi debba essere intesa in maniera estensiva, poiché con essa ci si riferisce alla sussistenza di un duplice vincolo riguardante l'oggetto del ricorso giurisdizionale promosso a seguito dell'esperimento dei gradi della giustizia sportiva:

1. un primo, afferente l'impossibilità di impugnare in sede giurisdizionale gli atti federali e le norme dell'ordinamento sportivo non precedentemente impugate innanzi alla Camera;
2. un secondo, afferente l'impossibilità di allegare motivi diversi rispetto a quelli già dedotti con il ricorso alla stessa Camera.

Anche in presenza di uno solo di questi due vincoli, la magistratura amministrativa ha statuito per la declaratoria d'inammissibilità del ricorso.

Tale tipo di scelta sembra in linea con le ricostruzioni elaborate dalla giurisprudenza in merito ai rapporti tra giustizia domestica sportiva e sindacato del giudice amministrativo in materia sportiva. Se si considera quello in sede sportiva un procedimento amministrativo, seppur complesso, proteso all'emanazione di un provvedimento amministrativo successivamente impugnabile innanzi al T.A.R. Lazio, va da sé che l'oggetto del ricorso debba essere il provvedimento finale, ovvero l'atto camerale, e i motivi di impugnazione non possano discostarsi dalle risultanze del procedimento che ha condotto alla sua emanazione.

Tuttavia, apparirebbe coerente con tale ricostruzione la previsione del secondo vincolo e non, invece, del primo. Infatti, se si assume che innanzi ai giudici sportivi si svolge una funzione amministrativa, per definizione, innanzi agli stessi, non può svolgersi una attività di tipo giurisdizionale volta alla valutazione della legittimità di un atto normativo. Per di più, sulla base dei rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo, si è dimostrato come gli organi sportivi abbiano una competenza normativa solo di tipo regolamentare ⁽¹⁵²⁾; ne discende che il parametro di legittimità di un regolamento sportivo è in ogni caso la legge dello Stato e che, quindi, il

⁽¹⁵²⁾ Giova specificare che gli atti normativi degli ordinamenti settoriali autonomi, e di quello sportivo nello specifico, hanno, da un punto di vista del sistema statale delle fonti, natura di regolamento, ma, da un punto di vista della natura ed efficacia giuridica, corrispondono a degli atti amministrativi a carattere generale. Ciò deriva proprio dal fatto che, essendo deliberati dal C.O.N.I. o dalle Federazioni sportive nazionali, non possono essere equiparati a dei regolamenti governativi. A maggior ragione, la legittimità di questi atti può essere valutata solo dai magistrati amministrativi.

relativo giudizio di legittimità può essere svolto solo da un giudice statale, nella specie da un giudice amministrativo.

Ovvia deduzione dovrebbe essere quella della impossibilità di impugnare atti normativi o singole norme dell'ordinamento sportivo nell'ambito di un procedimento sportivo, attestato che l'unica sede di corretta impugnazione sarebbe quella giurisdizionale - quindi statale - amministrativa. Dovrebbe determinarsi l'assoluta infondatezza della previsione di tale tipo di vincolo.

Nonostante tali rilievi, la prima sentenza ⁽¹⁵³⁾ nella quale i giudici amministrativi hanno introdotto il principio del c.d. "vincolo dei motivi" riguardava proprio un'ipotesi di impugnazione di una normativa dell'ordinamento sportivo dinanzi al giudice amministrativo senza previa impugnazione presso la Camera. Questo caso si è fatto rientrare comunque nel campo di applicazione del principio, perché concerneva l'impugnazione di un atto presupposto rispetto a quello finale (il lodo arbitrale/atto amministrativo) sulla cui base è stato forgiato il contenuto del ricorso giurisdizionale, mediante l'allegazione di motivi nuovi rispetto a quelli proposti per introdurre il giudizio camerale.

Tale pronuncia non spicca per completezza e chiarezza argomentativa, considerando che essa è stata emanata dal Supremo Organo di giustizia amministrativa: l'unico motivo che è stato addotto a sostegno della previsione del vincolo all'impugnazione atteneva ad una pretesa esigenza di

⁽¹⁵³⁾ Cons. St., sez. VI, 19 giugno 2006, n. 3559, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200603559_SE_6.doc.

contemperamento dei principi alla base del processo amministrativo con quello di autonomia dell'ordinamento sportivo ⁽¹⁵⁴⁾. Giova ricordare come sia stata la stessa giurisprudenza amministrativa, nel corso degli anni, a cercare di comprimere l'autonomia dello Sport, in virtù di una maggiore prevalenza, soprattutto sotto il profilo della tutela, degli organi dello Stato.

Dopo il Supremo Consesso amministrativo, in tema si è pronunciato il T.A.R. Lazio, dichiarando l'inammissibilità di un ricorso, prima in merito ad un caso di proposizione di nuove doglianze rispetto a quelle del procedimento sportivo e, poi, in merito ad un caso misto, di omessa impugnazione di norme dell'ordinamento sportivo e di omessa allegazione di tutti i motivi di ricorso innanzi alla Camera.

Merita attenzione la prima sentenza in ordine cronologico ⁽¹⁵⁵⁾, in cui, per la prima volta, i giudici amministrativi hanno dichiarato l'inammissibilità

⁽¹⁵⁴⁾ Nella sentenza è stato così argomentato: «*Si deve dunque passare all'esame delle residue censure con cui l'appellante (a pp. 13-20 del gravame) ha lamentato l'illegittimità dell'art. 52, comma sesto, delle norme federali, che prevede l'automatica attribuzione del titolo sportivo a un'altra società, neocostituita nella stessa città (c.d. lodo Petrucci), nonché il diniego di iscrizione al campionato. Secondo l'assunto, la normativa federale e il diniego di iscrizione comporterebbero una "espropriazione a zero euro del titolo sportivo", in violazione di principi costituzionali, della legge n. 241 del 1990 e dei principi sul giusto procedimento e sulla adeguatezza della motivazione. Ritiene il collegio che vada accolta l'eccezione di inammissibilità, formulata dalla FIGC, per la quale rileva la mancata impugnazione delle disposizioni federali innanzi alla camera arbitrale. Infatti, l'art. 2 della legge n. 280 del 2003 ha previsto che gli atti delle federazioni sportive possano essere impugnati in sede giurisdizionale solo dopo la preventiva impugnazione - quale condizione di procedibilità - innanzi alla camera arbitrale (la cui decisione ha natura di atto amministrativo e non di lodo arbitrale: Sez. VI, 9 febbraio 2006, n. 527; Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025). Tale regola - basata sull'esigenza di contemperare i principi sulla tutela giurisdizionale con quelli sull'autonomia dell'ordinamento sportivo - ha carattere generale, nel senso che riguarda anche le norme che disciplinano le conseguenze della mancata iscrizione di una società al campionato».*

⁽¹⁵⁵⁾ T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 8 giugno 2007, n. 5280, *Foro it.*, 9, 3, c. 474.

del ricorso, poiché sono stati allegati dei motivi nuovi rispetto a quelli proposti nel giudizio domestico.

Di particolare rilievo la motivazione adottata: è stato eseguito un parallelo rispetto all'ipotesi di proposizione di un ricorso giurisdizionale successivamente a quello amministrativo (gerarchico), quando, appunto, l'oggetto del sindacato giurisdizionale amministrativo incontra il limite delle doglianze esplicitate in sede amministrativo-contenziosa. Non è chiaro se la magistratura abbia con ciò fatto un passo avanti nella ricostruzione del sistema, ritenendo che innanzi alla Camera si svolga un procedimento amministrativo derivante dalla proposizione di un ricorso gerarchico.

Comunque, nel passo, molto scarno, della pronuncia è dato leggere: *«Occorre anzitutto considerare che tale motivo non è stato dedotto in sede amministrativa, con il reclamo alla Corte federale avverso la decisione della C.A.F., con la conseguenza che, ad instar di quanto avviene nel rapporto tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale (in termini, tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 30/3/1994, n. 455; Cons. Stato, Sez. IV, 19/3/1996, n. 355), ne dovrebbe essere preclusa la proposizione per la prima volta in sede giurisdizionale».*

In realtà, se si tengono presenti i principi generali del processo amministrativo, in modo particolare il principio della domanda ⁽¹⁵⁶⁾, ci si può

⁽¹⁵⁶⁾ Anche il processo amministrativo, nonostante verta su un'attività pubblica della p.a. e sia idoneo a travolgere, con l'annullamento dell'atto impugnato, interessi pubblici, soggiace al principio della domanda.

Tale principio va inteso in varie accezioni. Innanzitutto, con esso ci si riferisce all'impossibilità per il giudice amministrativo di esercitare le sue funzioni d'ufficio: l'introduzione del giudizio si fa con il deposito del ricorso (forma tipica della domanda nel processo amministrativo) da parte del soggetto legittimato. Al ricorso la stessa parte può sempre rinunciare senza neanche la necessità di accettazione delle controparti.

rendere conto di come il c.d. "vincolo dei motivi", anche sotto questo secondo aspetto, non possa essere interpretato in modo eccessivamente restrittivo della tutela del ricorrente in sede giurisdizionale.

Prima di tutto, varrebbe la considerazione per la quale il c.d. "vincolo dei motivi" comporterebbe una compressione del diritto alla difesa, soprattutto sulla base del fatto che in sede sportiva (secondo la ricostruzione giurisprudenziale) si andrebbe a svolgere un'attività di tipo amministrativo che, per sua natura, non potrebbe assicurare la tutela di qualsiasi doglianza

Inoltre, tale principio va inteso nel senso che vi deve essere corrispondenza tra il chiesto ed il giudicato. Ciò sta a significare che il giudice non può pronunciarsi oltre i limiti della domanda, cioè non può esulare dall'oggetto della domanda. Dal combinato disposto degli articoli 6 e 17 del R.D. 17 agosto 1907, n. 642 (recante "Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 25 settembre 1907, n. 227, e modificato dal R.D. 20 dicembre 1923, n. 2840 e dal R.D. 26 giugno 1924, n. 1054) ne deriva che l'oggetto del ricorso giurisdizionale amministrativo - che assume, nella maggior parte dei casi, i connotati di ricorso per l'annullamento - è costituito dal provvedimento impugnato e dai vizi su di esso lamentati, che possono assumere le vesti di un vizio di incompetenza, di violazione di legge o di eccesso di potere. Quindi, l'oggetto del sindacato giurisdizionale amministrativo non può sconfinare dal giudizio di legittimità del provvedimento impugnato e dall'annullamento per motivi diversi da quelli enunciati e fatti valere nel ricorso.

L'enunciazione del principio della domanda porta con sé due corollari: il primo consistente nella circostanza che l'impugnazione di un nuovo atto o la deduzione di un nuovo vizio comporta una nuova domanda, non ammissibile alla decorrenza del termine per l'impugnazione; il secondo riguardante la circostanza che il vizio deve essere specificato per poter essere riconosciuto, altrimenti si considera come non dedotto. Non rileva il rispetto di formule sacramentali o la sua corretta qualificazione quale vizio di incompetenza, violazione di legge o eccesso di potere, quanto, invece, una oggettiva identificazione nei suoi elementi concreti. Poiché il rigido rispetto di questi due corollari avrebbe condotto ad una vanificazione del principio della domanda nelle sue varie accezioni, allora la giurisprudenza, è intervenuta creando, nel primo caso, il c.d. ricorso "per motivi aggiunti" (ora disciplinato nell'articolo 21, comma I, della legge 1034/1971, così come introdotto dall'articolo 1 della legge 205/2000); nel secondo caso, ha dato vita al criterio della "sufficiente specificazione dei motivi".

In generale sul principio della domanda, senza pretesa di completezza, si rinvia a: LA VALLE R., *Il vincolo del giudice ai motivi di parte*, Riv. trim. dir. pubbl., 1966, p. 20; NIGRO M., *Processo amministrativo e motivi di ricorso*, in *Scritti giuridici*, II, Giuffrè, Milano, p. 871; IDEM, voce "Domanda (principio della) (dir. proc. amm.)", in *Ibidem*, III, Giuffrè, Milano, p. 2005; TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 233 - 237, 242 - 245.

lamentata da parte ricorrente; quindi, il cittadino leso dovrebbe essere posto nella condizione di poter allegare in sede giurisdizionale qualsiasi motivo attinente l'atto impugnato.

In secondo luogo, potrebbe porsi l'accento su come la stessa giurisprudenza abbia fornito una interpretazione elastica del principio della domanda, creando il criterio della "sufficiente specificazione dei motivi": il motivo si considera proposto laddove, pur non rinvenibile formalmente con la nomenclatura di uno dei tre vizi tipici del provvedimento amministrativo, sia comunque individuabile nel ricorso in quanto esplicitato nella sostanza⁽¹⁵⁷⁾.

Dall'applicazione di tale principio al contenzioso amministrativo sportivo ne deriverebbe che, anche se nel ricorso alla Camera la doglianza non è stata indicata formalmente come tale - nel senso che non sono state indicate le norme di legge che si sono ritenute violate - se è dato comunque

⁽¹⁵⁷⁾ Si tratta di un criterio che è nato per disciplinare i rapporti tra ricorso di primo grado e ricorso di appello nel processo civile, data la necessità di rispettare il principio del "*tantum devolutum quantum appellatum*", ed è stato successivamente esteso al processo amministrativo, anche per quanto riguarda la relazione tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale. Quindi, si rinvia a: Cass. civ., 19 marzo 1981, n. 1625, *Mass. giur. it.*, 1981; *Idem*, 14 dicembre 1981, n. 6608, *Ibidem*, 1981; *Idem*, 9 agosto 1983, n. 5322, *Ibidem*, 1983; *Idem*, 22 novembre 1984, n. 6018, *Ibidem*, 1984; *Idem*, sez. II, 9 giugno 1986, n. 3816, *Ibidem*, 1986; Cons. St., sez. V, 4 agosto 1986, n. 400, *Cons. Stato*, 1986, I, p. 1166; *Foro amm.*, 1986, p. 1357; *Idem*, sez. V, 11 aprile 1990, n. 359, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_199000359_SE_5.doc; *Idem*, sez. V, 25 febbraio 1997, n. 199, *Giur. it.*, 1997, III, 1, p. 526; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 24 novembre 1998, n. 1029, *Trib. amm. reg.*, 1999, I, p. 346; Cons. St., sez. V, 4 maggio 2004, n. 2715, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200402715_SE_5.doc; *Idem*, sez. V, 15 febbraio 2005, n. 76, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200500076_SE_5.doc; T.A.R. Piemonte, Torino, sez. II, 22 maggio 2007, n. 2190, http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Torino/Sezione%202/1998/199800613/Provvedimenti/TO_200702190_SE.doc; Cons. St., sez. V, 21 novembre 2007, n. 5926, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200705926_SE_5.doc.

desumere il vizio in termini sostanziali, esso sarebbe considerato sufficientemente specificato e non potrebbe essere valutato come nuovo nell'impugnazione innanzi al T.A.R. Lazio.

Inoltre, nel caso in cui la proposizione di nuovi motivi derivi dalla mancata previa conoscenza di atti procedurali connessi a quello impugnato, lo stesso legislatore italiano ha deciso di non limitare il diritto alla tutela giurisdizionale, conferendo al soggetto legittimato la possibilità di presentare il c.d. ricorso per "motivi aggiunti" ⁽¹⁵⁸⁾ successivamente al ricorso principale.

Anche nel caso in cui volesse ammettersi l'applicabilità del c.d. "vincolo dei motivi" nell'instaurazione dei giudizi in materia sportiva davanti al giudice amministrativo, potrebbe prospettarsi un suo temperamento mediante l'applicazione dell'istituto dei "motivi aggiunti" ex articolo 21 della legge n. 1034/1971 nel passaggio dal ricorso camerale a quello giurisdizionale; ovviamente considerando motivi aggiunti quelli relativi ad

⁽¹⁵⁸⁾ Il ricorso per "motivi aggiunti", derivanti da atti connessi a quello impugnato in via principale, ma precedentemente non conosciuti, è ora disciplinato dall'articolo 21 della legge n. 1034/1971, così come modificato dalla legge n. 205/2000, secondo cui: "(...) Tutti i provvedimenti adottati in pendenza di ricorso tra le stesse parti, connessi all'oggetto del ricorso stesso, sono impugnati mediante proposizione di motivi aggiunti".

Per un approfondimento dottrinale, si rinvia a: MIGNONE C., *I motivi aggiunti nel processo amministrativo*, Cedam, Padova, 1984; CACCIAVILLANI I., *Sul ricorso per motivi aggiunti di cui all'art. 21 della legge Tar, come modificato dalla legge n. 205 del 2000*, Dir. proc. amm., 2005, p. 181 ss.; GIOVAGNOLI R., *I motivi aggiunti*, in CARINGELLA F., *Trattato di giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 599 - 674.

La giurisprudenza in materia è cospicua. Si possono citare delle recenti sentenze in merito: T.A.R. Lazio, sez. III-quater, 22 febbraio 2007, n. 1551, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200701551_SE.doc; Cons. St., sez. V, 11 dicembre 2007, n. 6411, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200706411_SE_5.doc; *Idem*, sez. V, 23 gennaio 2008, n. 138, *Urb. app.*, 2008, p. 391; *Idem*, sez. IV, 4 febbraio 2008, n. 298, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200800298_SE_4.doc.

atti presupposti a quello impugnato che non era dato conoscere durante il procedimento di ultimo grado dell'ordinamento sportivo oppure al momento della proposizione della domanda giurisdizionale.

Altrettanto importante la seconda sentenza del Tribunale amministrativo romano ⁽¹⁵⁹⁾. Innanzitutto, dalla stessa si desume che il riferimento al rapporto tra ricorso amministrativo gerarchico e ricorso giurisdizionale è stato usato solo con la finalità di creare un valido raffronto giuridico; inoltre, gli stessi giudici hanno *ivi* previsto che il principio può essere anche interpretato in modo non eccessivamente restrittivo e, quindi, applicato solo all'ipotesi della omessa impugnazione della normativa federale innanzi all'ultimo grado della giustizia sportiva ⁽¹⁶⁰⁾.

⁽¹⁵⁹⁾ T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 21 giugno 2007, n. 5645, *Foro it.*, 2007, 9, 3, c. 473; *RDES*, III, pp. 105 - 121.

⁽¹⁶⁰⁾ Infatti, nella sentenza è dato leggere: «*Diverso spessore, nel descritto background pubblicistico, viene invece ad assumere l'ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso con riguardo al c.d. vincolo dei motivi, in ragione del quale non potrebbero trovare ingresso in questa sede le prime tre censure del ricorso principale, con le quali si deducono vizi procedimentali, nonché la quarta censura concernente l'impugnativa dell'art. 9, III comma, del codice di giustizia sportiva, ossia della norma che prevede la responsabilità presunta, in quanto non previamente dedotte in sede amministrativo-arbitrale. L'eccezione merita sostanziale condivisione. Occorre muovere dalla considerazione che, effettivamente, con l'istanza di arbitrato del 26/10/06 l'Arezzo S.p.a. si è limitata a dedurre l'insussistenza dell'illecito (1° motivo), a contestare la configurabilità di una propria responsabilità presunta ex art. 9 del codice di giustizia sportiva (2° motivo), ed infine ad invocare una riduzione della penalizzazione (3° motivo). Sono dunque effettivamente rimaste estranee alla fase amministrativa le censure, dedotte in questa sede, relative ai vizi procedimentali, e soprattutto quella che sorregge l'impugnativa delle norme del codice di giustizia sportiva che disciplinano la fattispecie della "responsabilità presunta" delle società sportive. Anche in questa prospettiva, il Collegio non può che richiamare la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che, coerentemente con la premessa della natura di atto amministrativo del "lodo arbitrale", ritiene inammissibili le censure dedotte per la prima volta in sede giurisdizionale. Ciò nella considerazione che l'art. 2 della legge n. 280/03 ha previsto che gli atti delle federazioni sportive possono essere impugnati in sede giurisdizionale solo dopo la preventiva impugnazione, quale condizione di procedibilità, innanzi alla Camera arbitrale, dovendo trovare contemperamento i principi sulla tutela giurisdizionale con quelli sull'autonomia dell'ordinamento sportivo (in termini Cons. Stato, Sez. VI, 19/6/2006, n. 3559). Peraltro, anche a volere interpretare non restrittivamente tale indirizzo giurisprudenziale, non applicando dunque al*

§ 5. Una ipotesi di ricostruzione delle interpretazioni giurisprudenziali in tema di c.d. “pregiudiziale sportiva”: la Camera quale Autorità Amministrativa Indipendente per lo Sport

In linea con la tendenza della giurisprudenza a limitare l'autonomia concessa dal legislatore all'ordinamento sportivo, anche in tema di pregiudizialità, i giudici amministrativi, facendo leva sull'ambiguità delle norme e su una connessione inesistente tra disposizioni statali e disposizioni sportive, hanno fornito un'interpretazione del funzionamento del sistema di giustizia sportiva proteso ad eliminare i meccanismi di blindaggio e di preclusione alla tutela statale.

Se l'intento in sé può essere considerato lodevole, non può tacersi una forzatura, o meglio una “stortura”, delle norme sulla c.d. “pregiudiziale sportiva”, sia rispetto all'ideazione prodotta dal legislatore statale, sia rispetto alla realizzazione effettuate dal legislatore dell'ordinamento sportivo.

L'idea del legislatore statale è stata quella di dare vita ad una preclusione, seppur blanda, al sindacato del giudice amministrativo in materia sportiva, per garantire l'esplicazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo; per assicurare tecnicismo ed esperienza nel giudizio, nonché tempi ristretti di risoluzione delle controversie; infine,

rapporto tra giustizia sportiva e giurisdizione statale la preclusione della previa deduzione dei motivi (ad instar di quanto avviene nel rapporto tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale: in termini Cons. Stato, Sez. VI, 30/3/1994, n. 455; Cons. Stato, Sez. IV, 19/3/1996, n. 355), ma solo quella della previa impugnazione degli atti federali dinanzi alla Camera arbitrale, le prime tre censure del ricorso principale devono comunque essere disattese, perché infondate».

considerando che in Italia il numero maggiore di liti sportive concerne la stesura della classifiche e la decisione sulle ammissioni ai campionati di calcio per la stagione successiva, per evitare che i giudici amministrativi dovessero occuparsi di questioni calcistiche in periodo estivo, ovvero in un momento in cui i tribunali non possono garantire pienezza d'organico e si trovano costretti a rinviare la trattazione di cause indubbiamente più rilevanti da un punto di vista della pratica applicazione del diritto.

Dall'altro lato, le istituzioni sportive, riconosciuta in via legislativa l'autonomia dell'ordinamento settoriale di cui fanno parte, non si sono lasciate sfuggire l'occasione per creare, invece, dei meccanismi di preclusione forte alla giurisdizione statale, nell'ottica di chiudere definitivamente lo Sport ad ingerenze esterne. Così, il legislatore dell'ordinamento sportivo di secondo grado ha creato un articolato sistema di giustizia domestica volto ad assicurare una risoluzione solo interna delle controversie. Tale realizzazione, tuttavia, è risultata poco garantistica delle pretese degli stessi sportivi, poiché troppo legata al volere di Federazioni e società sportive e caratterizzata, inoltre, da tempi di giudizio notevolmente lunghi.

A seguito dell'emanazione della legge n. 280/2003, la magistratura amministrativa ha deciso di intervenire in maniera più pervasiva rispetto al passato, al fine di eliminare definitivamente il blocco del sistema originato dalle norme dell'ordinamento sportivo e di affermare la preminenza dello Stato sullo Sport.

Sembra, però, che i giudici amministrativi non si siano accorti della originale ed innovativa interpretazione che tacitamente hanno prospettato in

merito alla configurazione del sistema di giustizia sportiva e dei rapporti di esso con il potere giurisdizionale dello Stato. Sembra, infatti, che essi, nel continuare a postulare la presenza di un ordinamento giuridico settoriale, autonomo ma sottoposto a quello statale, abbiano riconosciuto al suo interno l'operatività di una sorta di Autorità Amministrativa Indipendente ⁽¹⁶¹⁾.

⁽¹⁶¹⁾ Si rende opportuno, a questo punto, descrivere le Autorità Amministrative Indipendenti (di seguito: "A.A.I.") nei loro termini giuridici essenziali. Da subito occorre precisare che qualsiasi indagine su di esse non può dirsi esaustiva, poiché il panorama della A.A.I. è complesso e variegato.

In Italia la creazione in via legislativa delle A.A.I. non è nuova, ed ha risposto ad esigenze diverse: con legge n. 214/1974 si è dato vita alla C.O.N.S.O.B. e con legge n. 576/1982 all'I.S.V.A.P., al fine di esercitare controllo pubblico in due settori completamente rimessi all'autonomia privata; con legge n. 416/1981 è stato creato il Garante dell'Editoria e con legge n. 287/1990 l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, nell'ottica di armonizzarsi alla normativa europea nei rispettivi settori di competenza. A partire dagli anni '90, però, si è assistito ad un aumento esponenziale delle A.A.I.: Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge dello sciopero nei servizi pubblici essenziali (legge n. 146/1990), Commissione di Vigilanza sui fondi pensione (legge n. 124/1993), Autorità per la Vigilanza nei lavori pubblici (legge n. 109/1994), Autorità Garante per l'energia elettrica e il gas (legge n. 481/1995), Garante per la protezione dei dati personali (legge n. 675/1996), Autorità di Garanzia per le telecomunicazioni (legge n. 249/1997). Esse sono nate sulla base di tre motivi specifici: 1) quello della cura di eterogenei interessi costituzionalmente rilevanti (e ciò spiegherebbe l'assenza di una normazione generale sulle A.A.I.); 2) quello della inadeguatezza tecnico-organizzativa degli apparati organizzativi tradizionali di fronte all'emersione di nuovi valori costituzionali; 3) quello della privatizzazione di importanti fenomeni della vita pubblica e della necessità di creare delle Autorità di controllo in tali settori.

Il nodo primario da sciogliere è quello di stabilire la natura delle A.A.I.. La dottrina maggioritaria è unanime nell'attribuire loro natura certamente amministrativa: anche se sono separate dall'apparato politico di Governo, l'indipendenza sarebbe garantita dalla legge, quindi darebbero vita ad un modello di amministrazione diversa rispetto a quello di cui all'articolo 95 della Costituzione. Esse, infatti, troverebbero la loro legittimazione formale nell'articolo 97 della Costituzione, nelle leggi istitutive e, per alcune, nella corrispondente copertura normativa comunitaria; mentre trovano la loro legittimazione sostanziale nella tecnica e specializzazione delle competenze.

Così, le A.A.I. si ritrovano a svolgere, innanzitutto, funzioni amministrative classiche: in armonia con le linee guida imposte dal Governo, possono esercitare funzioni autoritative o di amministrazione attiva ponendo in essere atti amministrativi.

Conformemente alla loro natura, è stato attribuito ad alcune A.A.I. anche potestà regolamentare: queste si vedono riconosciuto il potere di determinare autonomamente le modalità di espletamento dell'attività di regolamentazione e di controllo dei settori alla cui salvaguardia sono preposte, sia con regolamenti che abbiano ad oggetto la propria autoregolamentazione, sia con regolamenti che disciplinino all'esterno i singoli atti di operatività.

Deve rilevarsi, però, che l'attività preminente delle A.A.I., quella per il cui svolgimento sono sorte, è connaturata ad una funzione tutoria di gestione e regolamentazione di interessi sociali generali che assumono rilievo di rango costituzionale ed è l'attività di accertamento.

È proprio in virtù dello svolgimento di tale tipo di attività, che esse sono state denominate tali. Infatti, le A.A.I. sono soggetti di diritto pubblico che si trovano a rendere dei giudizi in forma amministrativa, ma con le garanzie giurisdizionali. In altre parole, le A.A.I. devono infliggere sanzioni o dirimere liti in piena autonomia ed indipendenza di giudizio e di valutazione andando ad emanare, però, una decisione amministrativa, quindi un atto amministrativo. Per meglio specificare, la loro attività, per quanto preordinata all'emanazione di un atto amministrativo e seguente le forme di un procedimento amministrativo, è sostanzialmente giurisdizionale. Per questo è giusto definirla attività para-giurisdizionale o di quasi-judicial.

Alle procedure seguite dalle A.A.I. in questa loro attività si applicano i principi e le regole di cui alla legge n. 241/1990, anche se si può osservare come le forme del procedimento e le garanzie partecipative in essa previste risultino insufficienti.

Inoltre, svolgendo funzione sostanzialmente giurisdizionale in forma amministrativa, le A.A.I. non possono essere qualificate giudici speciali e violare il divieto di cui all'articolo 102, comma II, della Costituzione.

Corollario della descrizione di questa fondamentale attività svolta dalle A.A.I. è che i loro atti necessitano di essere sottoposti a controllo per tutelarne i destinatari, i quali sono giudicati da un soggetto *super-partes* a qualsiasi apparato statale. Avverso le loro decisioni, che nella sostanza possono essere equiparate a delle sentenze, non è possibile tutela giustiziale: sono da escludere il ricorso gerarchico, perché le Autorità sono organismi *superiores non reconoscentes*, ed il ricorso straordinario al Capo dello Stato, perché nel relativo procedimento il Governo si troverebbe ad esercitare un potere rilevante. Nessun problema per quanto concerne la tutela giurisdizionale. Trattandosi di atti amministrativi, ad eccezione che nel caso degli atti emanati dal Garante dei dati personali, essi sono impugnabili innanzi al giudice amministrativo. La scelta legislativa è stata quella di prevedere la giurisdizione esclusiva e la competenza funzionale del T.A.R. del luogo in cui le A.A.I. hanno sede.

In limine, si può dire che le stesse hanno anche competenze cautelari, conciliative e arbitrali.

Nessuna trattazione sulle A.A.I. può dirsi completa; tuttavia per una bibliografia in tema si può rimandare a: MASSERA A., *La crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo degli enti pubblici e delle autorità amministrative indipendenti*, in (a cura di CASSASE S., FRANCHINI C.) *L'amministrazione pubblica italiana: un profilo*, Il mulino, Bologna, 1994, pp. 19 - 38; MALINCONICO C., *Le funzioni amministrative delle autorità indipendenti*, in (a cura di CASSASE S., FRANCHINI C.), *I garanti delle regole: le autorità indipendenti*, Il mulino, Bologna, 1996, pp. 37 - 54; AMATO G., *Regolazione e garanzia del pluralismo: le autorità amministrative indipendenti*, Giuffrè, Milano, 1997; GHETTI G., *Autorità amministrative indipendenti*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova, 1998, pp. 443 - 464; (a cura di SEVERI F. S.) *Le autorità amministrative indipendenti: aspetti problematici*, Giuffrè, Milano, 1998; CREMONA A., *Le autorità amministrative indipendenti*, in DI BENEDETTO U., *Diritto amministrativo: giurisprudenza e casi pratici*, Maggioli, Roma, 1999, pp. 1059 - 1076; MERUSI F., *Democrazia e autorità indipendenti: un romanzo quasi giallo*, Il mulino, Bologna, 2000; LONGOBARDI N., *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004; PAJINO A., *Il giudice delle autorità amministrative indipendenti*, in *Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Giuffrè,

L'Authority in questione sarebbe la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I., poiché essa funzionerebbe sia da catalizzatore del sistema svolgendo attività consultiva, sia da organo tecnico e *super partes* risolvendo in via amministrativa il contenzioso sportivo.

Se si accogliesse tale ipotesi ricostruttiva, si potrebbe affermare quanto segue: il mondo dello Sport è ormai considerato un settore del *business* nazionale, da aver bisogno, non solo di essere inserito in uno spazio giuridico proprio, ma, anche, di dotarsi di una autorità che si atteggi sia da interfaccia con lo Stato, sia da garante del settore, avendo quale compito primario quello di assicurare il regolare funzionamento dell'intero sistema.

Deve rilevarsi come, nelle sentenze di T.A.R. e Consiglio di Stato, non sia mai esplicitata tale ricostruzione; tuttavia, essa può essere desunta dagli schemi di ragionamento seguiti dai giudici, dalle argomentazioni da loro adottate a sostegno delle interpretazioni fornite, e dalla delineazione dei rapporti tra Sport e Stato tracciata in merito alla macro-area delle questioni c.d. "amministrative".

Milano, 2004, pp. 341 - 378; CARANTA R., *Le autorità amministrative indipendenti*, in (a cura di FALCON G.), *Il diritto amministrativo dei paesi europei: tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Cedam, Padova, 2005, pp. 153 - 168; POTO M., *L'attività delle autorità amministrative indipendenti: profili in tema di sindacato*, in (a cura di ANGELETTI A.), *La Corte costituzionale e la giurisdizione esclusiva*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 115 - 162; SANTANIELLO G., *L'effettività della funzione di garanzia (le autorità amministrative indipendenti)*, in (a cura di ALPA G., ROPPO V.) *Il diritto privato nella società moderna: seminario in onore di Stefano Rodotà*, Jovene, Napoli, 2005, pp. 607 - 616; ATELLI M., *Le Autorità amministrative indipendenti*, in *Lineamenti di diritto amministrativo*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2006, pp. 181 - 210; BORSELLINO D., *Autorità amministrative indipendenti e tutela giurisdizionale: dal difensore civico alla tutela del risparmio*, Cedam, Padova, 2007; SIMONCINI M., *I ricorsi dinanzi alle Autorità amministrative indipendenti: garanzie di tutela*, in (a cura di MASSERA A.), *Le tutele procedimentali: profili di diritto comparato*, Jovene, Napoli, 2007, pp. 289 - 324; TITOMANLIO R., *Il ruolo delle Autorità amministrative indipendenti. La funzione di regolazione*, Giuffrè, Milano, 2007.

Lo svolgimento del giudizio sportivo non è considerato un processo, ma un procedimento amministrativo. Nel percorrere i gradi della giustizia sportiva non si svolge un unico procedimento amministrativo, bensì due procedimenti distinti.

Il primo è quello che si tiene in seno alle Federazioni sportive nazionali. Nonostante queste siano dei soggetti di diritto privato, nel dirimere delle controversie di natura sportiva, svolgono attività di rilievo pubblicistico, senza dubbio attività amministrativa: infatti, le Federazioni sono obbligate al rispetto dei principi e delle regole di cui alla legge n. 241/1990. Ne deriva che esse emanano degli atti inquadrabili tra i provvedimenti amministrativi e, quindi, lesivi di posizioni di interesse legittimo.

Avverso tali atti è ammesso ricorso alla Camera, davanti la quale si introduce un procedimento di natura contenziosa. La Camera va a svolgere un'attività preordinata al riesame dei provvedimenti federali. La magistratura amministrativa ha qualificato anche questa attività quale svolgimento di una funzione amministrativa, però di natura giustiziale e compiuta mediante l'utilizzo delle forme dell'arbitrato. Ne deriva che l'atto finale della Camera rientra nel novero delle c.d. "decisioni amministrative". Così, solo in quanto decisioni amministrative, quindi atti amministrativi e non lodi arbitrali, le decisioni camerale possono essere oggetto di un eventuale ricorso al T.A.R. Lazio.

Per inquadrare le elaborazioni giurisprudenziali in tema di c.d. "pregiudiziale sportiva", ma soprattutto per giungere all'ipotesi prospettata,

si presenta come necessario stabilire il tipo di decisione amministrativa in questione.

Sembra da escludere si tratti di una decisione amministrativa resa a seguito dell'esperimento di un ricorso gerarchico. Infatti, tra Federazioni sportive nazionali e Camera non può ritenersi sussistente né un rapporto gerarchico "proprio", né un rapporto gerarchico "improprio".

Il rapporto gerarchico "proprio" è quello tipico degli organi appartenenti allo stesso ente: le Federazioni sono, per definizione legislativa, soggetti di diritto privato, anche se, in determinati contesti, svolgono attività amministrativa, e non sono organi del C.O.N.I., come, invece, la Camera.

Il rapporto gerarchico "improprio" si stabilisce quando la decisione del ricorso spetta ad un soggetto non gerarchicamente sovra-ordinato rispetto a quello che ha emanato il provvedimento impugnato, ma facente parte dello stesso ente o apparato organizzativo (in genere, si tratta di commissioni *ad hoc* istituite). Tra Federazioni sportive e Camera neanche di rapporto gerarchico "improprio" può parlarsi. A prescindere dalla natura privatistica delle Federazioni sportive e dal fatto che esse non sono organi di un ente amministrativo quale il C.O.N.I., la stessa Camera, stando alle norme che la disciplinano, dovrebbe caratterizzarsi da un notevole grado di indipendenza dal C.O.N.I. per fungere da soggetto creato da un ente pubblico per giudicare su atti amministrativi emanati da un altro soggetto facente capo allo stesso ente pubblico.

L'altro tipo di attività amministrativa contenziosa dalla quale scaturisce l'emanazione di una decisione amministrativa è quella svolta dalle Autorità Amministrative Indipendenti. Nell'alternativa di scelta, sembra da preferire la seconda: in questo modo, la Camera verrebbe considerata una sorta di *Authority* di settore.

In realtà, è possibile rinvenire elementi di comunanza tra Camera e Autorità Amministrative Indipendenti.

Partendo dal profilo organizzativo, la Camera, come una qualsiasi Autorità Amministrativa Indipendente, si compone di un numero molto ristretto di membri, i quali si caratterizzano per l'indipendenza della loro nomina e la terzietà nel giudizio. Nel caso della Camera, tuttavia, i componenti non sono di nomina parlamentare; essi sono professori universitari o esperti in discipline giuridico-sportive, e ciò dovrebbe comunque garantire conoscenza approfondita della materia, ampiezza di vedute e imparzialità nella composizione delle liti ⁽¹⁶²⁾.

⁽¹⁶²⁾ Si può prendere come esempio l'Autorità Amministrativa Indipendente più conosciuta e meglio funzionante del nostro Paese: l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, istituita dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (*"Norme per la tutela della concorrenza e del mercato"*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 13 ottobre 1990, n. 240).

Per quanto riguarda la composizione di tale Autorità, l'articolo 10 espressamente prevede: "Autorità garante della concorrenza e del mercato - 2. (...) è organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri, nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il presidente è scelto tra persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo. I quattro membri sono scelti tra persone di notoria indipendenza da individuarsi tra magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti o della Corte di cassazione, professori universitari ordinari di materie economiche o giuridiche, e personalità provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità".

Per quanto concerne, invece, la composizione della Camera, si rinvia all'articolo 1 del già citato regolamento, secondo cui: "La Camera - 2. La Camera è formata dal Presidente, da quattro componenti fissi, di cui uno con funzioni di Vice-Presidente Vicario, e da quattro membri supplenti estratti a rotazione semestrale dall'elenco di esperti in materia giuridica e

Per quanto concerne, poi, i principi da seguire nello svolgimento delle attività, tanto nel caso del regolamento della Camera quanto di quello delle leggi istitutive delle Autorità Amministrative Indipendenti, si elencano quelli di indipendenza, imparzialità e terzietà ⁽¹⁶³⁾.

La Camera, inoltre, svolge una attività di quasi-*judicial*, tipica delle Autorità, poiché è situata al vertice del sistema sportivo e ne risolve i relativi conflitti mediante procedure amministrative, ma con le garanzie giurisdizionali, quindi in modo tecnico, in posizione neutrale rispetto alle parti e configurando sempre la possibilità di azione giurisdizionale avverso i propri atti. Infatti, si è visto che, per quanto formalmente lodi arbitrali, le decisioni camerali sono provvedimenti amministrativi di natura giustiziale impugnabili innanzi al T.A.R. Lazio. Inoltre, l'utilizzo delle forme arbitrali non fa altro che corroborare la posizione di terzietà del soggetto giudicante.

Le medesime elaborazioni giurisprudenziali riguardanti le cause di improcedibilità o inammissibilità del ricorso e la delimitazione dell'oggetto dello stesso non fanno che confermare l'ipotesi ricostruttiva che si sta

sportiva, formato da consiglio nazionale del C.O.N.I. (...) 4. (...) sono scelti fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni ordinarie, amministrative e contabili, i professori universitari in materie giuridiche, gli avvocati dello Stato e gli avvocati patrocinanti avanti le corti superiori, di notoria indipendenza e di comprovata competenza in materia giuridico-sportiva".

⁽¹⁶³⁾ Anche in questo caso può essere compiuto un raffronto tra *Antitrust* e Camera. L'articolo 10 della legge n. 287/1990 enuncia: "Autorità garante della concorrenza e del mercato 2. L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione (...)"; così come l'articolo 1 del regolamento della Camera prevede: "La Camera - 1. (...) al fine di assicurare la risoluzione delle controversie in materia di sport, nel rispetto dei principi terzietà, autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione (...)". Si riscontra addirittura l'utilizzo delle stesse formule linguistiche.

tracciando. Infatti, nel caso in cui debba essere emanata una decisione amministrativa, è necessario aspettare la sua emanazione prima di impugnarla. Inoltre, per consolidata giurisprudenza, esiste una stretta interrelazione tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale: essendo il secondo esperibile solo laddove non sia riuscito il tentativo di composizione della lite in modo quasi contenzioso, verte sullo stesso oggetto del primo, di conseguenza può solo esplicitare le medesime doglianze, senza contenerne di nuove.

Nulla ostano a tale ricostruzione due obiezioni: una relativa alla previsione della non imputabilità delle decisioni camerali al C.O.N.I., l'altra relativa alla previsione della particolare procedura da seguire per instaurare il contraddittorio in sede amministrativo-giustiziale, consistente nel previo esperimento di un tentativo obbligatorio di conciliazione.

Per quanto concerne la prima, deve rilevarsi che, nonostante la Camera sia stata istituita presso il C.O.N.I., essa risulta, per la sua conformazione e per i principi ai quali è improntata la sua attività, organo separato da esso e, quindi, indipendente.

Per quanto concerne, invece, la seconda - a prescindere dal fatto che è costituzionalmente illegittimo prevedere dei meccanismi (bonario componimento) alternativi alla risoluzione contenziosa delle controversie prima della instaurazione di un contraddittorio tra le parti - facendo presente che il panorama delle Autorità di settore è molto vasto e risulta ancora arduo profilare dei tratti comuni a tutte quelle presenti in Italia, si può osservare che il tentativo obbligatorio di conciliazione in via preliminare al ricorso

amministrativo è stato previsto anche nella legge istitutiva della Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ⁽¹⁶⁴⁾.

Laddove si voglia considerare corretta l'ipotesi di qualificazione della Camera quale Autorità Amministrativa Indipendente sulla base di una interpretazione delle ricostruzioni della giurisprudenza amministrativa in tema di c.d. "pregiudiziale sportiva", si possono altresì citare due disposizioni legislative che possono confermarla: quella relativa all'attribuzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per le controversie appartenenti alla macro-area delle questioni c.d. "amministrative", e quella relativa alla previsione della competenza rilevabile d'ufficio ed esclusiva, quindi funzionale, del T.A.R. Lazio in materia sportiva. Nel caso di impugnazione delle decisioni di qualsiasi Autorità di settore, il legislatore prevede la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e la competenza funzionale del T.A.R. Lazio e, in un solo caso, del T.A.R. Lombardia.

⁽¹⁶⁴⁾ Si rinvia alla legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *"Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo"*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 31 luglio 1997, n. 177. All'articolo 1 è dato leggere quanto segue: "Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - 11. (...) per le predette controversie (...) non può proporsi ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'Autorità. A tal fine, i termini per agire in sede giurisdizionale sono sospesi fino alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento di conciliazione".

Per una analisi sulla conciliazione innanzi alle Autorità Indipendenti, si rinvia a: DELLA CANANEA G., *Procedure di conciliazione e arbitrato davanti alle autorità indipendenti*, in *Annuario Associazione italiana professori di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2001.

§ 6. Valutazioni finali in tema di rapporti tra la c.d. “pregiudiziale sportiva” ed il ricorso giurisdizionale amministrativo

Nonostante gli sforzi interpretativi della giurisprudenza, il dato normativo è stato lasciato immutato. Per come normativamente configurato, il sistema della c.d. “pregiudiziale sportiva” presenta vari profili di incostituzionalità.

La illegittimità costituzionale non riguarda la previsione legislativa della c.d. “pregiudiziale sportiva”, perché, come già sottolineato, essa è conforme alla configurazione di un ordinamento di settore autonomo rispetto all’ordinamento statale.

Tale illegittimità riguarda, invece, il modo in cui, in applicazione della c.d. “pregiudiziale sportiva”, sono stati ricostruiti i rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa in materia sportiva.

La violazione concerne gli articoli 24, 97, 103 e 113 della Costituzione, in virtù dei seguenti motivi:

- non può essere prevista una preclusione assoluta alla giustizia statale, caratterizzata dal fatto che la mancata impugnazione di provvedimenti federali presso la Camera determina la decadenza dal diritto alla tutela, in quanto solo gli organi dello Stato sono deputati a svolgere attività giurisdizionale e ad emanare delle decisioni giuridicamente vincolanti per le parti della lite (violazione dell’articolo 24 della Costituzione);

- non può essere prevista una autonoma e obbligatoria fase di conciliazione prima dell'instaurazione del contraddittorio, per due ragioni: prima, perché il bonario componimento dovrebbe essere considerato preordinato alla risoluzione della controversia in via alternativa al contenzioso e non come meccanismo pregiudiziale allo stesso (violazione dell'articolo 103 della Costituzione); secondo, perché tale fase del giudizio camerale, che nella prassi ha dato sempre esito negativo, prolunga oltremodo i tempi di attesa per la decisione finale, con un aggravio delle procedure amministrative seguite presso la Camera (violazione dell'articolo 97 della Costituzione);
- non può essere occlusa la strada della tutela giurisdizionale a causa di tempi spesso lunghi di risoluzione della *res litigiosa* in sede amministrativa. Ciò si verifica nei casi in cui le decisioni camerali giungono a campionato già iniziato, rendendo impossibile impugnare i provvedimenti di ammissione, poiché questi hanno ormai già esaurito i propri effetti giuridici (violazione dell'articolo 113 della Costituzione);
- non possono essere previsti termini di impugnazione sia in sede sportiva, sia in sede statale, eccessivamente corti. Il termine per presentare istanza di conciliazione presso la Camera è di trenta giorni; analogo termine è previsto dalla legge n. 280/2003 per proporre ricorso giurisdizionale (violazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione).

E' da dire che anche la giurisprudenza riguardo la inammissibilità del ricorso nel caso di mancato o incompleto esaurimento dei gradi sportivi e il

principio del c.d. “vincolo dei motivi” - per quanto conformi alla ricostruzione di sistema elaborata dai giudici amministrativi - non è costituzionalmente orientata, perché, prevedendo varie cause di improcedibilità del ricorso statale, ha ottenuto l’effetto indesiderato di chiudere ancor di più il mondo dello Sport alle ingerenze degli organi dello Stato e di comprimere il diritto alla tutela giurisdizionale, quindi, l’esercizio delle azioni innanzi al T.A.R. Lazio.

Rebus sic stantibus, o si sollecita un intervento del legislatore statale a modifica della norma della legge n. 280/2003 in tema di c.d. “pregiudiziale sportiva”, o si sollecita una modifica da parte dell’ordinamento sportivo dell’intero sistema di tutela domestica, o si sollecita la proposizione della questione di legittimità costituzionale da parte dei giudici di via Flaminia.

E’ da ritenere che, fino ai giorni nostri, la questione non sia mai stata rimessa alla Consulta, al fine di soddisfare la necessità di assumere decisioni in tempi brevi, senza ulteriormente negare giustizia a soggetti già fin troppo limitati nell’esercizio dei loro diritti fondamentali.

Per quanto riguarda, invece, la proposta di modifica della legge n. 280/2003, essa è stata fatta appena dopo l’insediamento del Governo della XV Legislatura. Sarebbe auspicabile o disciplinare nello specifico il funzionamento della c.d. “pregiudiziale sportiva”, evitando di lasciare spazio alle interpretazioni giurisprudenziali, oppure rendere il meccanismo del previo esperimento dei gradi della giustizia sportiva come facoltativo - anche se si andrebbe, così, a disconoscere l’esistenza di un autonomo ordinamento

giuridico sportivo, vendendo esso spogliato dell'esercizio del potere giustiziale.

§ 6.1. La soppressione della Camera e l'istituzione dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva e del Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport: una nuova preclusione al sindacato giurisdizionale amministrativo?

Il solo dato certo è che, nell'attesa che il legislatore o i magistrati intervenissero, lo Sport ha mosso un abile passo: preannunciato con un comunicato ufficiale del 7 novembre del 2007, il 26 febbraio del corrente anno il consiglio nazionale del C.O.N.I. ha approvato il nuovo statuto. In risposta alle numerose pronunce e interpretazioni dei giudici amministrativi, le norme del nuovo statuto intendono allungare le distanze dallo Stato e sottolineare l'esistenza di un sistema di giustizia preclusivo della tutela statale.

L'articolo 12 è stato modificato e sono stati aggiunti gli articoli 12-*bis* e 12-*ter*. In sostanza, è stata abolita la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport ed in suo luogo è stato istituito il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport. La disciplina di tale organo è contenuta nell'articolo 12-*ter*. La sua composizione è pressoché la stessa della Camera; inoltre, esso andrà a svolgere procedure arbitrali per le stesse tipologie di controversie in precedenza affidate alla Camera e previo esperimento di un tentativo obbligatorio di conciliazione.

Novità degna di menzione attiene alla espressa qualificazione delle decisioni del Tribunale quali lodi arbitrali avverso i quali è sempre ammesso,

anche in deroga alle clausole di giustizia eventualmente previste negli statuti federali, il ricorso per nullità *ex* articoli 828 e seguenti del c.p.c..

Parallelamente, è stato istituito un nuovo organo: l'Alta Corte di Giustizia Sportiva, disciplinata nell'articolo 12-*ter*. Essa è disegnata come una sorta di Cassazione dello Sport, perché costituisce l'ultimo grado della giustizia sportiva per controversie che hanno ad oggetto diritti indisponibili e che non sono state già devolute ad arbitrato. Inoltre, la competenza a rendere pareri è stata conferita a tale Corte, di conseguenza, è stata sottratta alla competenza di un collegio arbitrale.

E' ancora troppo presto per valutare l'applicazione concreta di questa mini-riforma, poiché tali organismi non sono ancora operativi e, invero, sono ancora pendenti procedure presso la Camera.

Una critica può essere compiuta, ma essa può solo basarsi su delle prime impressioni. Sembra che l'ordinamento sportivo abbia voluto reagire ad una serie di sentenze della magistratura tendenti a comprimerne l'autonomia. Infatti, ha ideato un sistema sportivo che, successivamente allo svolgimento dei procedimenti federali, conduce o ad una soluzione arbitrale - e alla possibilità di ricorrere al giudice statale solo per un giudizio di nullità - o alla risoluzione della controversia a mezzo di una vera pronuncia di tipo definitivo.

Sembra, inoltre, che la disciplina del Tribunale Arbitrale non porrà seri problemi interpretativi, che invece già sussistono in merito a quella dell'Alta Corte. Ferma restando la necessità di esperire i gradi della giustizia sportiva

prima di adire il T.A.R., oggetto del ricorso giurisdizionale dovrebbero essere le decisioni emananti da detta Corte. La relativa disciplina si limita ad affermare che tali decisioni devono reggersi su principi di diritto e devono essere tenute in considerazione dai giudici sportivi: nulla si afferma in merito alla loro natura. Considerando che la Corte ha competenza solo su liti aventi ad oggetto diritti indisponibili, dovrebbe desumersi che l'unica via di tutela statale percorribile sia quella della magistratura amministrativa. Resterà da vedere se l'ordinamento sportivo porrà ulteriori preclusioni e quale potrà essere la reazione dei giudici amministrativi del nostro Stato.

PARTE III

**LA COMPETENZA DEL T.A.R. LAZIO
IN MATERIA SPORTIVA**

Capitolo sesto

LA COMPETENZA FUNZIONALE IN MATERIA SPORTIVA

SOMMARIO: § 1. Le ragioni della previsione della competenza del T.A.R. Lazio - § 2. Un nuovo caso di competenza funzionale - § 3. L'ipotesi dell'instaurazione del contraddittorio presso un T.A.R. incompetente: il caso "abbonati Catania" del 2007 - § 4. La competenza funzionale in materia sportiva: quale tutela per le parti? - § 5. La competenza e la tutela cautelare: l'ipotesi dell'emanazione del provvedimento cautelare da parte di un T.A.R. incompetente - § 6. Considerazioni finali in tema di competenza

§ 1. Le ragioni della previsione della competenza del T.A.R. Lazio

A seguito della determinazione delle controversie da devolvere, in materia sportiva, alla giurisdizione del giudice amministrativo, la disposizione di cui all'articolo 3 della legge 17 ottobre 2003, n. 280, pone la disciplina della competenza. A tal riguardo, il comma II espressamente prevede: "La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio".

Le ragioni che hanno portato il legislatore ad attribuire la competenza al T.A.R. Lazio sono sia giuridiche che *extra*-giuridiche.

Innanzitutto, si può dire sia stato seguito il generale criterio di riparto della competenza fra i T.A.R. relativo alla sede dell'organo che ha emanato l'atto impugnato: un determinato tribunale amministrativo è competente per l'impugnazione di atti emessi da organi che hanno la loro sede nella sua circoscrizione ⁽¹⁶⁵⁾.

La legge n. 280/2003 espressamente prevede che innanzi al giudice amministrativo possono impugnarsi solo gli atti del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive nazionali. La sede legale del C.O.N.I. e della maggior parte delle Federazioni è a Roma; per questo motivo è stata prevista la competenza del T.A.R. Lazio con sede in Roma.

Anche se, in ossequio alla disciplina dei rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo e all'applicazione delle norme sulla c.d.

⁽¹⁶⁵⁾ La competenza può essere definita come la misura di giurisdizione spettante, nel processo amministrativo, in primo grado ai singoli T.A.R.. Poiché nel processo amministrativo i giudici di primo grado sono di un solo tipo, nel risolvere il problema della competenza, il legislatore ha dovuto affrontare unicamente il problema della competenza per territorio.

I criteri generali di riparto della competenza tra i vari T.A.R. sono disciplinati, piuttosto confusamente, dagli articoli 2 e 3 della legge n. 1034/1971. Il primo criterio al quale fare riferimento per la determinazione della competenza è quello della sede dell'organo (sono impugnabili innanzi ai tribunali regionali tutti i provvedimenti adottati da organi periferici dello Stato e degli enti a carattere ultraregionale aventi sede nella circoscrizione del T.A.R.) o dell'ente (sono impugnabili dinanzi al tribunale regionale gli atti emanati dagli enti pubblici non territoriali, aventi sede nella circoscrizione stessa e che esercitano la propria attività nei limiti della stessa, e dagli enti pubblici territoriali compresi nella circoscrizione); segue quello dell'efficacia dell'atto (ove essa sia territorialmente limitata alla circoscrizione di un T.A.R., ancorché l'atto stesso sia stato emanato da un organo centrale dello Stato o da un organo centrale degli enti pubblici a carattere ultra-regionale, la competenza spetta al T.A.R. medesimo). Infine, per i ricorsi proposti in materia di pubblico impiego da pubblici dipendenti in servizio, è competente il tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio del pubblico dipendente; si tratta del c.d. "foro del pubblico impiego".

“pregiudiziale sportiva”, deve preliminarmente adirsi la Camera, la cui decisione costituisce, come visto, oggetto del ricorso al T.A.R. Lazio, anch’essa ha la propria sede nella capitale ⁽¹⁶⁶⁾.

Oltre questa ragione di natura giuridica, ve ne sono altre di natura *extra*-giuridica. Si è inteso, da un lato, evitare che i ricorrenti potessero scegliere il giudice a loro più favorevole, soprattutto per l’emanazione delle misure cautelari, e, dall’altro lato, ovviare a “campanilismi” nella risoluzione della lite.

L’attribuzione della competenza al T.A.R. Lazio dovrebbe rivelarsi una scelta opportuna per fare in modo che i singoli tribunali regionali, nel dirimere una controversia, non siano condizionati dall’appartenenza della società o dell’atleta ricorrente al luogo in cui il giudice è chiamato a pronunciarsi, per realizzare quella necessaria garanzia di neutralità in capo all’organo giudicante.

Da ultimo, deve sottolinearsi che, con la devoluzione dell’intera materia ad una specifica sezione giurisdizionale del T.A.R. Lazio (la sezione *III-ter*), si tende anche a favorire una maggiore specializzazione dei magistrati in un settore del diritto amministrativo ancora poco sviluppato e ostico, se non addirittura sconosciuto, ai giuristi.

⁽¹⁶⁶⁾ E’ utile precisare che, nonostante l’incontrovertibile dato legislativo di cui all’articolo 3, comma I, della legge n. 280/2003, nel rispetto del sistema della c.d. “pregiudiziale sportiva”, l’atto oggetto del ricorso al T.A.R. Lazio diventa il lodo camerale, mentre i provvedimenti federali ed eventualmente del C.O.N.I. vanno a costituire gli atti presupposti rispetto a quello impugnato in via principale.

Nulla osta alla statuizione di tale genere di competenza la circostanza che, in alcuni casi, gli atti emanati dal C.O.N.I. o dalle Federazioni sportive possano avere efficacia limitata al territorio di una regione o a parte di esso. Infatti, in sede legislativa, si è reso necessario stabilire un criterio generale ed unico di attribuzione della competenza, valevole per tutte le liti di natura sportiva rientranti nella giurisdizione amministrativa. Considerando che la maggior parte di tali controversie concerne la stesura delle classifiche definitive o le ammissioni ai campionati, gli atti impugnati, seppur direttamente riferiti ad una squadra o ad un atleta, esplicano effetti indiretti su tutti i soggetti che hanno partecipato alle gare, generalmente organizzate a livello nazionale o di più regioni, quindi, su tutto, o quasi, il territorio della Repubblica.

§ 2. Un nuovo caso di competenza funzionale

Come fatto in sede di analisi della c.d. “pregiudiziale sportiva”, anche per l’esame della competenza in materia sportiva occorre preliminarmente valutare se la norma di cui all’articolo 3, comma II, della legge n. 280/2003, sia una innovazione del legislatore statale in materia sportiva o il recepimento di un indirizzo giurisprudenziale in precedenza formatosi.

Più che il recepimento di giurisprudenza precedente, la norma che prevede la competenza del T.A.R. Lazio in materia sportiva risulta essere la stigmatizzazione di una prassi giudiziaria. Infatti, già prima del 2003, le controversie sportive rientranti nella giurisdizione amministrativa erano

instaurate, in primo grado, presso il tribunale amministrativo di via Flaminia a Roma ⁽¹⁶⁷⁾.

Degne di menzione due pronunce del Consiglio di Stato precedenti il 2003 ⁽¹⁶⁸⁾, nelle quali espressamente è stata asserita la competenza del T.A.R. Lazio per dirimere le liti di natura sportiva: la motivazione data è stata che gli atti federali oggetto di impugnazione esplicavano la loro efficacia sulle classifiche e sui campionati, soprattutto di calcio, quindi, sull'intero territorio nazionale.

Particolarmente rappresentativa la seconda, in ordine temporale, delle due decisioni, nella quale è dato leggere: *«I provvedimenti impugnati, emessi da organi della Federazione degli sport su ghiaccio a circoscrizione generale, riguardano sanzioni valide su tutto il territorio nazionale e, quanto alla collocazione della squadra in un campionato di hockey, sono sicuramente rilevanti sull'intero girone (nel caso quello del gruppo C nella seconda fase) e dunque rispetto alle squadre di hockey delle varie regioni che hanno partecipato al torneo 1999/2000 a livello nazionale, seppur con rilievo principale nelle zone settentrionali del Paese, trattandosi*

⁽¹⁶⁷⁾ A titolo esemplificativo, si possono citare: T.A.R. Lazio, sez. III, 1 giugno 1981, n. 569, *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 167; *IDEM*, sez. III, 11 gennaio 1982, n. 36, *Ibidem*, 1982, p. 324; *IDEM*, sez. III, 8 febbraio 1988, n. 135, *Trib. amm. reg.*, 1988, I, p. 762; *IDEM*, sez. III, 6 maggio 1991, n. 651, *Riv. dir. sport.*, 1991, p. 71; *IDEM*, sez. III, 23 giugno 1994, n. 1361, *Foro amm.*, 1994, p. 2513; *IDEM*, sez. III, 15 novembre 1998, n. 3458, *Riv. dir. sport.*, 1999, p. 578; *IDEM*, sez. III, 18 ottobre 2000, n. 8299, *Foro amm.*, 2001, p. 971.

⁽¹⁶⁸⁾ Si rinvia a: ordinanza Cons. St., 12 marzo 1994, n. 333, *Riv. dir. sport.*, 1995, p. 120, secondo cui spettava al T.A.R. Lazio la competenza a decidere sulla legittimità delle delibere federali di ammissione o non ammissione di una società calcistica al campionato nazionale dilettanti; sentenza Cons. St., 13 febbraio 2001, n. 707, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200100707_SE_6.doc.

appunto di sport su ghiaccio. La competenza a conoscere della vertenza spetta, pertanto, al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio con sede in Roma».

L'effettiva novità introdotta dal legislatore statale in materia sportiva attiene alla previsione delle caratteristiche della competenza del T.A.R. romano: esclusiva e rilevabile d'ufficio.

La dottrina e la giurisprudenza che si sono occupate dello studio del tema della competenza nel processo amministrativo hanno definito quella inderogabile e rilevabile d'ufficio come funzionale ⁽¹⁶⁹⁾, per distinguerla da

⁽¹⁶⁹⁾ Stabilire la competenza nel processo amministrativo è molto più semplice che nel processo civile o penale. Di fatto, i tipi di competenza previste dal nostro ordinamento nel caso del processo amministrativo sono due: territoriale o funzionale.

Per quanto concerne la competenza territoriale, l'articolo 31 della legge n. 1034/1971 stabilisce alcune regole. La competenza per territorio non è rilevabile d'ufficio; può essere rilevata soltanto su eccezione della parte che vi abbia interesse (resistente o parte interveniente) che deve sollevarla entro il termine di decadenza di 20 giorni dalla data di costituzione in giudizio attraverso il regolamento di competenza, per fare in modo tale che la questione sia rimessa al Consiglio di Stato; infine, non costituisce motivo di impugnazione della decisione emessa dal T.A.R.. Da tale disposizione emerge il criterio della derogabilità della competenza, che ha importanti risvolti di natura pratica atteso che, in mancanza della proposizione della eccezione di incompetenza, viene legittimato a decidere nel merito un giudice incompetente.

La competenza funzionale è di tipo opposto rispetto a quella territoriale in quanto inderogabile. Il legislatore non ha mai qualificato tale competenza come funzionale: si tratta di un *nomen* attribuitole dalla dottrina. Ad ogni modo, i casi di competenza funzionale sono ricavabili dal sistema. Nei casi di competenza funzionale, essa è attribuita ad un determinato tribunale e può essere rilevata d'ufficio. Un esempio è dato dall'articolo 37 della legge n. 1034/1971 che prevede che il Consiglio di Stato, in relazione ai ricorsi per l'ottemperanza al giudicato del giudice ordinario, dispone di competenza funzionale per materia quando l'autorità amministrativa chiamata a conformarsi alla sentenza appartenga ad un ente che non eserciti la propria attività esclusivamente nei limiti della circoscrizione territoriale di un T.A.R., ovvero quando l'esecuzione riguardi le decisioni del Consiglio di Stato che siano difformi da quelle appellate.

Per approfondimenti, si rinvia in dottrina a: ANDREANI A., *La competenza per territorio dei Tribunali Amministrativi Regionali*, Giuffrè, Milano, 1974; STELLA RICHTER P., *La competenza territoriale nel giudizio amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1975.

Invece, in giurisprudenza, si rinvia, senza pretesa di completezza, a: T.A.R. Sicilia, 4 luglio 1984, n. 1367, *Foro amm.*, 1984, p. 2471; T.A.R. Puglia, Lecce, 25 febbraio 1986, n. 38,

quella territoriale, che, viceversa, è derogabile e rilevabile solo dalle parti. La competenza del T.A.R. Lazio in materia sportiva prevista dalla legge n. 280/2003 dovrebbe, quindi, essere considerata una ipotesi di competenza funzionale.

Infatti, nel periodo precedente l'emanazione della legge *de qua*, non si registrano pronunce nelle quali la competenza del T.A.R. capitolino è stata considerata funzionale dalla giurisprudenza. Invece, nel periodo successivo, anche se raramente sono state eccepite e, quindi, esaminate questioni preliminari di rito attinenti la competenza, in questi pochi casi, essa è stata considerata di tipo funzionale ⁽¹⁷⁰⁾.

Rileva, tuttavia, anche una recente pronuncia del tribunale amministrativo barese ⁽¹⁷¹⁾, nella quale si chiarisce che per interpretare

Trib. amm. reg., 1986, I, p. 1926; T.A.R. Campania, Salerno, 19 luglio 1990, n. 264, *Ibidem*, 1990, I, p. 3633; ordinanza T.A.R. Sicilia, sez. I, 30 maggio 1991, n. 74, *Foro it.*, 1992, III, c. 340; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 9 marzo 1993, n. 65, *Trib. amm. reg.*, 1993, I, p. 1919.

⁽¹⁷⁰⁾ In tal senso: ordinanza T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 12 aprile 2007, n. 1664, *RDES*, 2007, III, 2, pp. 129 - 134, nella quale è previsto: «(...) *Tar diverso da quello del Lazio con sede di Roma, individuato dal secondo comma dell'art. 3 come l'organo giudicante di primo grado con competenza funzionale, esclusiva ed inderogabile nella materia de qua*»; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 19 aprile 2007, n. 679, *RDES*, 2007, III, 2, pp. 135 - 154, nella quale si legge: «(...) *il trascritto 4° comma dell'art. 3 della legge 280/2003 prevede (...), per il caso in cui tale inderogabile competenza funzionale non venga rispettata*»; T.A.R. Basilicata, 26 giugno 2007, n. 481, http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Potenza/Sezione%/2007/200700174/Provvedimenti/PZ_200700481_SE.doc, nella quale si afferma: «*Da tale disposizione si evince, con sufficiente chiarezza, che la giurisdizione esclusiva del TAR in materia di atti e provvedimenti del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive è esercitata in primo grado dal T.A.R. Lazio, sede di Roma, anche per l'emanazione delle misure cautelari. Il collegio ritiene tale competenza di natura funzionale ed a carattere inderogabile sia in quanto avente carattere esclusivo sia in quanto rilevabile d'ufficio*».

⁽¹⁷¹⁾ T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 9 febbraio 2007, n. 401, www.giustiziasportiva.it, 2007, 1, "Problematiche di applicazione della legge 280/2003: la competenza del T.A.R. Lazio è di natura inderogabile", pp. 188 - 192.

correttamente l'articolo 3, comma II, della legge n. 280/2003 - soprattutto sotto il profilo delle conseguenze a cui tale norma può condurre nel caso di instaurazione della lite presso un giudice incompetente - resta indifferente la qualificazione della competenza del T.A.R. Lazio come territoriale o funzionale, atteso che, per espressa disposizione normativa, essa è qualificabile come esclusiva e rilevabile d'ufficio.

§ 3. L'ipotesi dell'instaurazione del contraddittorio presso un T.A.R. incompetente: il caso "abbonati Catania" del 2007

Gli operatori del diritto, in modo particolare del settore processuale, sono consapevoli che ciò che conta nella ricostruzione di un istituto è la sua concreta applicazione alla luce delle statuizioni normative, piuttosto che la sua qualificazione dogmatica: il mero formalismo giuridico può anche produrre l'effetto indesiderato di vanificare quanto voluto nelle intenzioni del legislatore.

Nel caso della norma in esame, l'aspetto sostanziale che assume rilevanza giuridica è la statuizione legislativa della esclusività e rilevabilità d'ufficio della competenza del T.A.R. Lazio in materia sportiva.

Queste due caratteristiche costituiscono il punto di partenza per la risoluzione del problema della erronea instaurazione del contraddittorio. Infatti, l'unica incognita interpretativa che si è palesata in merito al tema della

competenza sullo Sport è quella se si determini o meno la perdita dell'azione nel caso in cui il ricorrente adisca un T.A.R. incompetente.

In altre parole, ci si è chiesti se anche nel caso di una competenza rilevabile d'ufficio, l'ordinamento predisponesse dei rimedi giuridici per instaurare validamente la causa nel caso in cui, adito un tribunale incompetente, esso non rimetta gli atti a quello pre-determinato dalla legge, giungendo ad una decisione nel merito e, quindi, trattando la domanda promossa dal ricorrente.

Tale problema si è presentato di recente, nel 2007, in occasione del caso "Abbonati Catania". A seguito dell'omicidio dell'ispettore capo di Polizia Raciti, durante la partita di calcio del 2 febbraio 2007 Catania-Palermo, i giudici sportivi della F.I.G.C. hanno condannato la società Catania Calcio s.p.a., a titolo di responsabilità oggettiva, alla squalifica del campo di gioco sino al 30 giugno 2007, con obbligo di disputa delle gare a porte chiuse, e alla sanzione di 50.000 euro. Mentre tale decisione, ritualmente impugnata, era all'attenzione della Camera, 82 abbonati alle partite dello stadio "Massimino" di Catania si sono rivolti al T.A.R. Sicilia, sezione di Catania. Essi hanno lamentato l'illegittimità dei provvedimenti disciplinari emessi dalla Federazione chiedendone l'annullamento; inoltre, hanno chiesto il rimborso del prezzo pagato ed il risarcimento dei danni patrimoniali e non, nonché l'emissione di un provvedimento cautelare per la sospensione degli stessi provvedimenti impugnati.

Il T.A.R. Catania, già in altre occasioni chiamato a risolvere controversie di natura sportiva, anche in questo caso non si è lasciato sfuggire

la “palla di mano”, esprimendo, a mezzo di una sentenza, il proprio punto di vista in materia. Tuttavia, ciò che in questa sede interessa è l’interpretazione resa dai giudici amministrativi in tema di competenza del T.A.R. Lazio sullo Sport.

Nel caso di adizione di un T.A.R. incompetente, essendo la competenza in *subiecta materia* rilevabile d’ufficio, dovrebbe innanzitutto essere lo stesso tribunale a dichiarare la propria incompetenza, rimettendo il fascicolo di causa al T.A.R. Lazio.

Ci si chiede, però, se, in caso di inerzia dei giudici, alle parti sia comunque riconosciuta la facoltà di eccepire l’incompetenza e se, come per la competenza territoriale, lo strumento da utilizzare per l’eccezione sia sempre quello del regolamento di competenza, o se, viceversa, possano, anziché usare tale strumento, presentare direttamente atto di riassunzione al giudice competente *ex lege*.

Nel caso di specie, il presidente del T.A.R. etneo, ritenuta la sussistenza del *periculum in mora* e del *fumus boni juris, inaudita altera parte*, ha immediatamente emanato un decreto con il quale ha sospeso con efficacia *erga omnes* i provvedimenti impugnati ⁽¹⁷²⁾.

Non condividendo l’emanazione della misura cautelare da parte di un T.A.R. incompetente, a seguito di qualche giorno, la F.I.G.C. ha depositato presso il T.A.R. Lazio atto di riproposizione in riassunzione, con l’intento di

⁽¹⁷²⁾ Ci si riferisce al decreto T.A.R. Sicilia, Catania, 4 aprile 2007, n. 401, *RDES*, 2007, III, 2, pp. 123 - 127.

instaurare il giudizio di primo grado presso il giudice competente indicato dalla legge n. 280/2003. In questo modo, si è giunti all'emanazione dell'ordinanza del T.A.R. Lazio, 12 aprile 2007, n. 1664 ⁽¹⁷³⁾, nella quale i giudici hanno assunto una particolare posizione per giustificare l'instaurazione diretta del contraddittorio presso di loro.

Ciò che potrebbe stupire non è la circostanza che il tribunale romano abbia difeso la propria competenza in materia, ma le argomentazioni addotte a sostegno della propria posizione.

Innanzitutto, i giudici hanno precisato che, nonostante l'impugnazione dei provvedimenti federali da parte di un gruppo di abbonati, la lite rientrava tra quelle che la legge n. 280/2003 devolve alla giurisdizione amministrativa; ne derivava, quindi, l'incompetenza del T.A.R. adito in prima istanza ⁽¹⁷⁴⁾.

Inoltre, essi hanno sostenuto che, per tali ipotesi di incompetenza, era possibile ricorrere all'istituto della riassunzione in quanto esso, seppur previsto dall'articolo 3, comma IV, della legge n. 280/2003, per un periodo transitorio successivo all'entrata in vigore della legge stessa, avrebbe risposto ad un principio di carattere generale, e, come tale, sempre applicabile.

⁽¹⁷³⁾ RDES, 2007, III, 2, pp. 129 - 134.

⁽¹⁷⁴⁾ Si tratta di una affermazione di particolare rilievo perché, per la prima volta, la magistratura amministrativa ha riconosciuto la legittimazione attiva all'impugnazione di un atto del C.O.N.I. o delle Federazioni sportive ai sensi della legge n. 280/2003 anche a soggetti esterni all'ordinamento sportivo. Secondo tale giurisprudenza, ciò che rileva è la lesione di un interesse legittimo e la rilevanza giuridico-economica della controversia.

In questo modo, si poteva fornire alla parte interessata uno strumento diretto per poter instaurare il contraddittorio presso il giudice competente, ovviando all'inerzia e alla negligenza del tribunale adito. Parte interessata invero, secondo l'interpretazione della magistratura amministrativa capitolina, poteva essere solo la parte resistente in giudizio ⁽¹⁷⁵⁾.

In breve tempo il T.A.R. Catania è, però, giunto a sentenza ⁽¹⁷⁶⁾. I giudici catanesi hanno sostenuto che, nonostante la sussistenza della giurisdizione amministrativa, trattandosi di una controversia in cui i ricorrenti erano gli abbonati allo stadio "Massimino" e non soggetti appartenenti all'ordinamento sportivo, non poteva dirsi applicabile la norma sulla competenza prevista dalla legge n. 280/2003.

Il passaggio in cui è espressa questa interpretazione appare nebuloso; tuttavia, risulta chiara l'intenzione dei magistrati di prediligere un'interpretazione che consentisse di poter esaminare il merito, evitando di rimettere la controversia al T.A.R. Lazio.

I giudici hanno anche espresso la propria opinione in merito alla interpretazione del T.A.R. Lazio sulla riassunzione. In primo luogo, essi hanno sottolineato la transitorietà della norma di cui all'articolo 3, comma IV,

⁽¹⁷⁵⁾ Così dispone l'articolo 3, comma IV, della legge n. 280/2003: "Le norme di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano anche ai processi in corso e l'efficacia delle misure cautelari emanate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2 è sospesa fino alla loro conferma modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma, cui la parte interessata può proporre il ricorso e l'istanza cautelare entro il termine di cui all'articolo 31, comma undicesimo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto e ridotto alla metà".

⁽¹⁷⁶⁾ T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 19 aprile 2007, n. 679, *RDES*, 2007, III, 2, pp. 135 - 154.

della legge n. 280/2003, mettendo in luce che essa era temporanea ed insuscettibile di applicazione analogica.

In secondo luogo, essi hanno rilevato che, per quanto il legislatore statale avesse previsto che la riassunzione poteva essere effettuata dalla parte interessata, la norma avrebbe dovuto essere sempre interpretata alla luce delle disposizioni sul regolamento di competenza e la successiva riassunzione. Ne derivava che solo parte ricorrente, che ha adito un tribunale diverso da quello indicato dalla legge, avrebbe avuto interesse a presentare atto di riassunzione presso il T.A.R. Lazio.

E' da dire che la magistratura etnea ha esposto tale posizione sulla base delle premessa secondo cui la controversia "abbonati Catania" non rientrava in una ipotesi di competenza funzionale, bensì di competenza territoriale. Di conseguenza, non potendo il tribunale rilevare la questione d'ufficio, essa poteva essere rilevata esclusivamente dalle parti e mediante regolamento di competenza.

Infine, il T.A.R. Catania ha anche dichiarato di aver effettuato una interpretazione delle norme della legge n. 280/2003 conforme a Costituzione, in particolar modo per quanto atteneva il rispetto degli articoli 25, che prevede che il giudice naturale debba essere precostituito per legge, e 111, che, invece, disciplina il giusto processo.

Nel frattempo, in data 8 maggio, in sede di conciliazione, è stato raggiunto un accordo tra società e F.I.G.C., che ha portato alla modifica della

sanzione, poiché si è previsto per le ultime partite di campionato l'obbligo di giocare in campo neutro ma a porte aperte.

Tuttavia, la F.I.G.C. non ha rinunciato a presentare ricorso in appello. Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana è, così, intervenuto sul caso con la sentenza 8 novembre 2007, n. 1048 ⁽¹⁷⁷⁾. Nella stessa, il collegio non ha affrontato il problema in esame, in quanto lo stesso collegio, pur riconoscendo l'esistenza della competenza funzionale in materia sportiva, ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, sulla scorta di una interpretazione eminentemente letterale della legge n. 280/2003, su tutte le domande proposte nel ricorso di prime cure ad ha annullato senza rinvio la sentenza impugnata.

§ 4. La competenza funzionale in materia sportiva: quale tutela per le parti?

Sembra che né il T.A.R. Lazio, né il T.A.R. Sicilia, abbiano dato una soluzione giuridicamente fondata al problema del meccanismo processuale da utilizzare nel caso in cui, per le controversie sportive *ex* legge n. 280/2003, parte ricorrente adisca il tribunale incompetente e quest'ultimo accetti la composizione della lite.

La competenza funzionale di un T.A.R., attribuita direttamente dalla legge, in deroga agli ordinari criteri di riparto della competenza tra i vari

⁽¹⁷⁷⁾ RDES, 2007, III, 2, pp. 189 - 206.

tribunali amministrativi regionali territoriali, è perfettamente legittima sotto il profilo costituzionale, secondo quanto di recente stabilito dalla stessa Consulta ⁽¹⁷⁸⁾, perché non integra una violazione degli articoli 24, 111 e 125 della Costituzione.

Fatta questa premessa, deve dirsi che la *ratio* sottesa alla previsione di una competenza siffatta deriva dalla esigenza di attribuire ad un unico tribunale delle tipologie di controversie legate a settori del diritto complessi - che presentano ingenti compenetrazioni con il settore economico - al fine di creare un giudice specializzato ed equidistante da interessi localizzati.

Tale *ratio* può dirsi riscontrabile nel caso del contenzioso amministrativo sportivo. Per evitare che le parti - in modo particolare il ricorrente - potessero realizzare fenomeni di "*forum shopping*", la stessa legge n. 280/2003 ha statuito la esclusività, quindi inderogabilità, e rilevabilità d'ufficio della competenza del T.A.R. Lazio in materia sportiva.

Ne deriva che, laddove il ricorrente presenti ricorso ad un tribunale che reputa a lui più favorevole, il tribunale adito dovrebbe dichiarare la propria incompetenza ed, eventualmente, rimettere la causa al giudice competente, non potendo né emanare misure cautelari, né, tantomeno, scendere nell'esame del merito della causa.

Tuttavia, nell'unico caso giurisprudenziale in tema di competenza che dal 2003 ad oggi si è presentato - quello degli "abbonati Catania" - ciò non si è

⁽¹⁷⁸⁾ In tal senso la sentenza della Corte Costituzionale 26 giugno 2007, n. 237, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 4 luglio 2007, n. 153.

verificato: sembra che volutamente i giudici incompetenti non abbiano rilevato la questione di competenza d'ufficio. La ragione può dirsi legata ad un conflitto ultra-decennale che sussiste tra T.A.R. Lazio e T.A.R. Sicilia, sezione di Catania, ed è connesso alle intenzioni del tribunale etneo di affermare il proprio punto di vista sul tema generale della giurisdizione amministrativa in materia sportiva.

La motivazione addotta dal T.A.R. Catania nella propria pronuncia appare alquanto singolare.

Si è già visto che tale tribunale ha, al contempo, dichiarato la sua giurisdizione in applicazione della legge n. 280/2003 e negato la competenza funzionale del T.A.R. romano stabilita dalla stessa legge per qualsiasi tipo di controversia di natura sportiva a carattere amministrativo ⁽¹⁷⁹⁾. Come è possibile affermare la giurisdizione in applicazione dell'articolo 3, comma I,

⁽¹⁷⁹⁾ Nella sentenza si può leggere: «Per quanto concerne la competenza territoriale (...) il disposto di cui al D.L. 19.8.2003, n. 220 (...) devolve la competenza di primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, con sede in Roma, atteso che tale competenza esclusiva appare dettata unicamente per i soggetti interni al mondo sportivo, nei cui confronti si pone la necessità della previa formazione della c.d. "pregiudiziale sportiva" (...). L'adizione del T.A.R. Lazio, con sede in Roma, quale viene prevista e disciplinata dal quasi integralmente trascritto art. 3, ha un suo preciso presupposto nella circostanza che siano stati aditi, preventivamente, gli Organi di giustizia sportiva, e che ne siano stati esauriti tutti i gradi. Ma dal momento che gli unici soggetti abilitati ad adire la giustizia sportiva sono quelli (persone fisiche o società) che operano all'interno del mondo sportivo, in quanto tesserati, ne consegue che tale disciplina non può applicarsi nei confronti degli altri soggetti dell'ordinamento. (...) un comune cittadino, non essendo legittimato ad agire, allo scopo di precostituirsi la "pregiudiziale sportiva", i relativi Organi, non potrebbero mai autodeterminarsi, ricorrendo alla tutela del Giudice amministrativo, sia pure in presenza della lesione di un proprio interesse giuridicamente tutelato; la tutelabilità del suo interesse avanti al G.A. sarebbe totalmente rimessa all'arbitrio del soggetto sportivo, unico legittimato a soddisfare quella condizione di ammissibilità. Tale interpretazione sarebbe in evidente contrasto con gli artt. 24, 111 e 113 della Carta Costituzionale. Da quanto esposto emerge con sufficiente chiarezza come l'unico criterio determinativo della competenza territoriale non può non essere quello generale che, in via principale, presiede al riparto per territorio tra i diversi TT.AA.RR., ossia il criterio che indica il T.A.R. del luogo ove il provvedimento da impugnare ha prodotto l'effetto lesivo».

della legge n. 280/2003, e negare la competenza prevista dal successivo comma II, solo facendo leva sulla circostanza che, per il caso di specie, ricorrenti non erano soggetti appartenenti al mondo dello Sport? A questo punto sarebbe stato preferibile non applicare al caso “abbonati Catania” quanto previsto dalla legge n. 280/2003 in generale in tema di giurisdizione.

Inoltre, i giudici etnei hanno ritenuto che, applicando l’ordinario meccanismo di rilevazione della competenza territoriale ⁽¹⁸⁰⁾, sarebbe stato possibile presentare istanza per regolamento di competenza e, laddove accolta dal Consiglio di Stato, il ricorrente non avrebbe subito la perdita dell’azione, potendo riproporre atto in riassunzione al tribunale competente ⁽¹⁸¹⁾.

⁽¹⁸⁰⁾ In tal senso, l’articolo 31 della legge n. 1034/1971 espressamente prevede: “1. Il resistente o qualsiasi interveniente nel giudizio innanzi al tribunale amministrativo regionale possono eccepire l’incompetenza per territorio del tribunale adito indicando quello competente e chiedendo che la relativa questione sia preventivamente decisa dal Consiglio di Stato. L’incompetenza per territorio non è rilevabile d’ufficio. (...) 7. Sull’istanza il Consiglio di Stato provvede in camera di consiglio (...). (...) 11. Quando l’istanza di regolamento di competenza sia accolta, il ricorrente può riproporre l’istanza al tribunale territorialmente competente entro trenta giorni dalla notifica della decisione di accoglimento”.

⁽¹⁸¹⁾ A tal riguardo è stato, infatti, affermato: «*Ma c’è di più: occorre tener conto della “transitorietà” di tale norma. (...) Quindi, tale normativa “transitoria” non solo disciplina la controversie “in corso” alla data della sua entrata in vigore, ma condiziona, altresì, la sua concreta operatività all’assolvimento di un preciso onere, a pena di improcedibilità: la riassunzione entro un termine decadenziale. (...) Orbene, tale diverso orientamento di questa 4^a Sezione discende, oltre che dalla convinzione che, per il caso di specie, non si applichi il principio della competenza “esclusiva” del T.A.R. di Roma (come estesamente esposto), dalla circostanza che, per il caso di specie, sia stata seguita, da parte della F.I.G.C. intimata, una procedura abnorme. (...) Orbene, anche se può ritersi possibile che il legislatore, con il termine parte interessata, si sia potuto riferire non alla parte ricorrente, ma alle Amministrazioni intime ed ai controinteressati, non si comprende tuttavia come questi siano stati facultati a “riproporre” il ricorso e l’istanza cautelare. (...) Il Collegio ritiene che il comma 4, perché ad esso possa essere attribuito un senso logico e giuridico, deve essere letto, mutatis mutandis, in connessione con le disposizioni che regolano l’istituto del “regolamento di competenza”. La menzionata “riassunzione” presuppone, naturalmente, che sia stato adito un T.A.R. diverso da quello di Roma e che quest’altro T.A.R. si sia dichiarato incompetente (...) quello che appare necessario è che, nel caso in cui il diverso T.A.R. adito accerta che si versa nelle ipotesi di cui all’art. 2 del D.L. n. 220/2003 (...), tale T.A.R. deve dichiararsi incompetente. Ma non può non restare fermo il principio*

Sembra , tuttavia, che anche l'interpretazione dei magistrati capitolini in tema di riassunzione non sia ineccepibile. Essi, infatti, per un caso di competenza riconosciuta come funzionale, hanno accolto un atto di riassunzione presentato da parte resistente, in virtù di una interpretazione estensiva di una norma transitoria e derogatoria alle norme generali, quindi insuscettibile di applicazione analogica.

Già leggendo la rubrica ⁽¹⁸²⁾ della disposizione appare palese che la norma di cui all'articolo 3, comma IV, della legge n. 280/2003, che prevede per la parte interessata la possibilità di riassumere il giudizio innanzi al T.A.R. Lazio nel caso in cui questo sia stato instaurato presso un giudice incompetente, ha carattere transitorio.

La *ratio* sottesa alla disciplina transitoria sulla riassunzione atteneva alla necessità di spostare innanzi al T.A.R. Lazio liti pendenti all'atto dell'entrata in vigore della legge.

Tale disciplina, inoltre, è chiaramente derogatoria rispetto all'esclusività della competenza stabilita dalla legge, ma è giustificabile per aver consentito alla sezione specializzata del tribunale romano di iniziare a dirimere il contenzioso sportivo e ad applicare la legge n. 280/2003.

basilare secondo cui l'unico strumento previsto nel processo amministrativo per contestare la competenza del T.A.R. periferico adito è esclusivamente costituito dalla proposizione, da parte dei resistenti, del regolamento di competenza dinanzi al Consiglio di Stato ai sensi e per gli effetti di cui al ricordato art. 31 della legge T.A.R.».

⁽¹⁸²⁾ La rubrica, giova ricordarlo, è la seguente: "Norme sulla riassunzione e disciplina transitoria".

È la stessa norma della legge n. 280/2003 ad aver stabilito *dies a quo* e *dies ad quem* per l'applicabilità della deroga. Il *dies a quo* decorreva dal giorno di entrata in vigore della legge di conversione, quindi il giorno successivo a quello della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ovvero il 19 ottobre 2003. Il *dies ad quem* era il quindicesimo giorno ad esso successivo, secondo il computo legale. Infatti, la legge n. 280/2003 rimanda al rispetto del termine previsto dall'articolo 31, comma XI, della legge n. 1034/1971, ridotto alla metà ai sensi dell'articolo 3, comma III, della stessa legge n. 280/2003, che, poi, rimanda all'articolo 23-*bis*, comma II e seguenti, della legge n. 1034/1971.

Ne deriva, quindi, che la norma di cui all'articolo 3, comma IV, della legge n. 280/2003, per espressa disposizione legislativa, doveva essere applicata per i soli 15 giorni successivi all'entrata in vigore della legge e solo per le controversie che, in mancanza di una legge dello Stato che prevedesse la competenza funzionale in materia sportiva, erano state instaurate presso tribunali amministrativi diversi dal quello con sede in Roma.

A prescindere dalla circostanza che la controversia degli "abbonati Catania" non rientrava in quelle previste dalla legge per l'applicazione del regime derogatorio, anche a voler ammettere, erroneamente, la possibilità di estensione analogica della norma, resta la lapalissiana previsione legislativa della sua transitorietà. Quindi, anche a voler applicare il termine non ridotto alla metà, ossia di 30 giorni, o l'ordinario termine di impugnazione dei provvedimenti amministrativi di 60 giorni, o quello di 3 mesi previsto dal combinato disposto degli articoli 50 c.p.c. e 23-*bis* della legge n. 1034/1971, o quello di 6 mesi del solo articolo 50 c.p.c., la riassunzione sarebbe stata

comunque tardiva, perché proposta oltre tre anni e mezzo dopo la scadenza dei termini perentoriamente indicati dalla legge.

Per quanto non condivisibile, l'impostazione del T.A.R. Lazio potrebbe essere giustificata, laddove la si consideri preordinata a stigmatizzare meccanismi di corretta instaurazione del contraddittorio, sia a garanzia della tipologia di competenza stabilita dalla legge in materia sportiva (in mancanza di rilevazione d'ufficio da parte del T.A.R. erroneamente adito), sia a tutela delle parti, considerando che legittimata alla rimessione sarebbe, secondo il collegio, qualsiasi parte interessata (in modo particolare, a garanzia della parte resistente, che non potrebbe soggiacere a pratiche di *"forum shopping"* senza essere dotata di strumento alcuno di difesa).

Infatti, in una materia devoluta alla giurisdizione amministrativa nella quale è forte il contrasto tra i vari tribunali amministrativi regionali, non si può confidare nella rilevazione d'ufficio delle questioni di competenza e nella rimessione, sempre d'ufficio, della lite al giudice competente. Il mancato rispetto di questi meccanismi potrebbe anche determinare, senza dubbio, una violazione degli articoli 24, 111 e 125 della Carta Costituzionale. Invero, un giudice incompetente che decide il merito di una causa non può apprestare le garanzie di un giusto processo tenuto dal giudice naturale precostituito per legge.

Perciò, occorre apprestare un rimedio giuridicamente fondato a tutela delle parti, che possa garantire il contraddittorio innanzi al giudice competente ⁽¹⁸³⁾.

Soffermandosi sugli strumenti giuridici già previsti dal nostro ordinamento, per spostare la lite al giudice competente, l'idea dell'utilizzo dell'istituto della riassunzione in via diretta, senza previa proposizione dell'istanza per regolamento di competenza, potrebbe non apparire così bizzarra.

Si potrebbe pensare che, laddove il giudice competente sia stato previamente individuato dalla legge, come nel caso delle controversie amministrative sportive, la proposizione di una istanza di regolamento di competenza non avrebbe ragion d'essere effettuata ⁽¹⁸⁴⁾. Di conseguenza, l'unico sistema ipotizzabile per spostare la controversia al giudice competente potrebbe essere quello di facultare le parti alla notificazione di un atto in riassunzione.

⁽¹⁸³⁾ Si è già visto che nel caso della competenza territoriale, lo strumento che il nostro ordinamento accorda per l'eccezione di incompetenza è quello del regolamento di competenza. Secondo quanto previsto dall'articolo 31 della legge n. 1034/1971, non si realizzerebbe una disparità di trattamento tra le parti processuali. Infatti, resistente ed intervenienti sono legittimati a proporre l'istanza indicando il giudice competente; mentre, nel caso di accoglimento della stessa istanza, il ricorrente è legittimato alla proposizione di atto in riassunzione presso il tribunale competente.

L'incompetenza funzionale è rilevabile d'ufficio. Ciò non significa che non sia rilevabile dalle parti. Essendo, però, predeterminato dalla legge il giudice di volta in volta competente, ci si chiede se resistente ed intervenienti possano eccepire l'incompetenza sempre a mezzo dell'istanza per regolamento di competenza o, viceversa, in altro modo, e se sussista, in ogni caso, la facoltà, accordata al ricorrente, di riassumere la causa presso il giudice competente.

⁽¹⁸⁴⁾ In quanto non necessaria per la statuizione sul giudice competente.

A questo punto, si presenta però un problema: quello di trovare una legittimazione giuridica all'ipotesi della riassunzione diretta. L'unica strada percorribile sembrerebbe quella di una applicazione estensiva del principio della "*traslatio iudicii*", sancito di recente con due pronunce, una della Corte di Cassazione ⁽¹⁸⁵⁾ ed una della Corte Costituzionale ⁽¹⁸⁶⁾, in caso di errore sulla giurisdizione.

In questo modo si potrebbe attribuire, ma solo a parte ricorrente, la facoltà, laddove abbia adito un giudice incompetente, di spostare la vertenza innanzi al tribunale competente *ex lege*.

Tale facoltà deriverebbe da una applicazione estensiva del principio, di derivazione giurisprudenziale, secondo cui, nel caso di errore sulla giurisdizione, non si perdono gli effetti sostanziali e processuali dell'azione, potendola riproporre, anche dopo la scadenza dei termini, con le medesime doglianze. A maggior ragione, essendo la competenza quella parte di giurisdizione attribuita a ciascun tribunale, ed essendo un errore sulla competenza meno grave di uno sulla giurisdizione, anche nel caso di errore su di una competenza rilevabile dal giudice, non si può negare al ricorrente la perdita dell'azione; anzi, allo stesso ricorrente deve potersi riconoscere la facoltà di presentare nuovamente la medesima domanda innanzi al giudice competente ⁽¹⁸⁷⁾.

⁽¹⁸⁵⁾ Si rinvia a: Cass. civ., sez. un., 22 febbraio 2007, n. 4109, *Giorn. dir. amm.*, 2007, p. 527.

⁽¹⁸⁶⁾ Si rinvia alla sentenza della Corte Costituzionale 12 marzo 2007, n. 77, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 marzo 2007, n. 61.

⁽¹⁸⁷⁾ In tal senso, si rinvia a: STEFANIZZI C., *La competenza del TAR Lazio in materia sportiva: un principio inderogabile?*, *Dir. sport*, 2007; LUBRANO E., *I rapporti tra ordinamento sportivo e*

E' opportuno rilevare che, secondo questa particolare interpretazione, si conferirebbe legittimazione attiva alla riassunzione alla sola parte ricorrente. Deve mettersi in luce come, molto di frequente, sia lo stesso ricorrente a presentare volutamente ricorso al giudice incompetente, sia per ottenere una pronuncia a lui favorevole, sia per dilungare i tempi processuali.

Resterebbe, tuttavia, irrisolto il problema del meccanismo processuale da attribuire alle altre parti, in particolar modo, al resistente in giudizio, per eccepire l'incompetenza, soprattutto laddove si parta dal presupposto della inutilità della proposizione del regolamento di competenza ⁽¹⁸⁸⁾.

ordinamento statale nella loro attuale configurazione, in AA.VV., *Diritto dello sport*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 37 - 38.

⁽¹⁸⁸⁾ Si tratta di un problema che è venuto alla luce per altre ipotesi di competenza funzionale e che non ha mai ricevuto né degna considerazione, né una soluzione univoca.

In una sentenza di Cons. St., 15 novembre 1982, n. 593 (*Cons. Stato*, 1982, I, p. 1460), relativa alla competenza funzionale del T.A.R. Trentino-Alto Adige, è stato rilevato che la competenza in unico grado del Consiglio di Stato nelle controversie astrattamente spettanti all'allora istituendo tribunale amministrativo regionale del Trentino-Alto Adige non era concorrente con la competenza di alcun altro organo, in base ai criteri di riparto orizzontale; pertanto, per la risoluzione delle questioni di competenza tra un tribunale amministrativo regionale ed il Consiglio di Stato, quale giudice in unico grado per le controversie astrattamente spettanti alla cognizione del tribunale amministrativo per la regione predetta, non era ammissibile il regolamento di competenza ai sensi dell'articolo 31 della legge n. 1034/1971, non vertendosi in materia di competenza di natura territoriale, e quindi derogabile dalle parti e non rilevabile d'ufficio, ma di competenza funzionale.

Anche per il giudizio di ottemperanza al giudicato è stato previsto che la competenza ha carattere funzionale ed inderogabile e, quindi, non solo possa, ma debba, essere eccepita senza le forme del regolamento di competenza ed essere anche rilevata d'ufficio dal giudice. In tal senso, si rinvia a: Cons. St., sez. IV, 11 giugno 1997, n. 638, *Foro amm.*, 1997, p. 1636; *Idem*, sez. IV, 26 marzo 1999, n. 420, *Cons. Stato*, 1999, I, p. 379; *Foro amm.*, 1999, p. 642; *Idem*, sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2926, *Foro amm.*, 2000, p. 1712; *Idem*, sez. IV, 17 luglio 2000, n. 3926, *Ibidem*, 2000, p. 2615.

Invece, per una controversia in cui resistente era l'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni, il Supremo Consesso amministrativo ha accolto e dichiarato fondata l'istanza per regolamento di competenza sollevata per eccepire l'incompetenza del tribunale adito in prime cure. In tal senso: Cons. St., sez. VI, 16 maggio 2001, n. 2749, *Gior. dir. amm.*, 2001, p. 703.

Nel caso di errore sulla competenza e, o di inerzia dei giudici alla rilevazione d'ufficio, o di mancata riassunzione da parte del ricorrente, il resistente potrebbe avere come unico strumento per far valere le proprie pretese in tema di competenza quello dell'appello, che, comunque, risulta essere uno strumento di impugnazione della sentenza, quindi postumo alla definizione del giudizio in primo grado ⁽¹⁸⁹⁾.

Laddove si dovesse consolidare un indirizzo giurisprudenziale che legittimi il ricorrente alla riassunzione presso il giudice indicato dalla legge, ci si augura si trovi, in tempi brevi, un espediente che consenta anche al resistente di pronunciarsi sulla competenza, per evitare disparità di trattamento fra le parti del giudizio.

§ 5. La competenza e la tutela cautelare: l'ipotesi della emanazione del provvedimento cautelare da parte di un T.A.R. incompetente

La norma di cui all'articolo 3, comma II, della legge n. 280/2003, ha attribuito la competenza esclusiva al T.A.R. Lazio anche sotto il profilo dell'emanazione delle misure cautelari.

⁽¹⁸⁹⁾ Ai sensi dell'articolo 31, comma IX, della legge n. 1034/1971, l'incompetenza per territorio non può costituire motivo di appello.

Poiché nel nostro ordinamento non esistono delle norme che pongono lo stesso divieto nei casi di competenza inderogabile, in virtù delle caratteristiche che la contraddistinguono, potrebbe desumersi che l'incompetenza funzionale possa costituire motivo di impugnazione.

Si ritiene sia stato accolto l'orientamento di quella parte della dottrina⁽¹⁹⁰⁾ secondo cui, in considerazione della strumentalità del procedimento cautelare, debba privilegiarsi il criterio della coincidenza del giudice del merito con quello della cautela.

Sembra che la scelta del legislatore sia stata anche mirata ad evitare l'adizione del giudice più favorevole alla tutela cautelare, lasciando poi la decisione della lite ad un tribunale diverso da quello adito in sede cautelare. Eppure, nulla vieta che nella prassi possano verificarsi ipotesi di tal fatta.

Nel caso di provvedimenti cautelari emessi da tribunali diversi rispetto a quello capitolino prima all'entrata in vigore della legge n. 280/2003, ma relativi a processi ancora in corso a quella data, la stessa legge prevedeva che essi restassero sospesi fino alla loro conferma, modifica o revoca da parte del T.A.R. Lazio. Ci si riferisce al caso della riassunzione della causa, presso il tribunale reso competente dalla legge, nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore delle norme attributive della competenza esclusiva e rilevabile d'ufficio, previsto dall'articolo 3, comma IV, della legge in esame.

Acclarata la natura transitoria di tale norma, ci si chiede quale sia il valore giuridico da attribuire ad un provvedimento cautelare emanato da un

⁽¹⁹⁰⁾ Per tutti, cfr.: SASSANI B., VILLATA R., *Il processo davanti al giudice amministrativo*, Giappichelli, Torino, p. 65.

Anche la giurisprudenza si è espressa in tal senso, tra l'altro nel caso di una controversia amministrativa di natura sportiva. A tal riguardo si rinvia a: ordinanza Cons. St., sez. VI, 9 agosto 2005, n. 3858, *Guida al diritto*, 2005, 36, p. 94.

giudice incompetente. In altre parole, ci si domanda se, nel caso di riassunzione della causa presso il T.A.R. Lazio, dopo che altro tribunale si sia pronunciato sulla cautela, il provvedimento cautelare debba automaticamente essere considerato *tamquam non esset* oppure si debbano riconoscere gli effetti giuridici che da esso promanano.

La legge n. 280/2003 e altre disposizioni normative nulla prevedono in merito. Per la risoluzione di questo problema non conta la previsione legislativa della competenza di tipo funzionale in materia sportiva; rileva, piuttosto, la conoscenza delle caratteristiche della tutela cautelare e dei provvedimenti che dispongono le misure cautelari.

Il procedimento cautelare, che è volto ad assicurare una tutela strumentale rispetto a quella che si realizza con il vaglio della legittimità dell'atto impugnato, è interinale o incidentale allo svolgimento del giudizio, e si conclude, laddove accolta la relativa istanza, con l'emanazione di provvedimenti che producono effetti immediati e diretti.

Non può dirsi che il provvedimento cautelare abbia lo stesso valore giuridico di una sentenza, e ciò è dimostrato dalla circostanza che, in sede di definizione del giudizio a mezzo di sentenza, si decide anche definitivamente sulla cautela, laddove gli effetti del provvedimento cautelare non si siano già esauriti. Ciò però non significa che il provvedimento cautelare non possa essere qualificato quale provvedimento giurisdizionale, che, come tale, va ad incidere sulla tutela delle parti in giudizio.

Alla luce di tali considerazioni, ne discende la necessità di studiare una soluzione garantistica delle pretese delle stesse parti, nel caso in cui la misura cautelare venga emanata da giudice incompetente secondo la previsione di cui all'articolo 3, comma II, della legge n. 280/2003.

Nel caso di contenzioso amministrativo in materia sportiva, in virtù della *ratio* alla base della tutela cautelare in genere e della previsione specifica della legge n. 280/2003, il provvedimento cautelare non potrebbe essere considerato *tamquam non esset*. Esso dovrebbe essere considerato produttivo di effetti giuridici anche se emanato da un tribunale diverso da quello capitolino.

Quindi, dovrebbe potersi ammettersi la possibilità di impugnarlo presso il giudice di secondo grado sulla cautela, anche se, nelle more, sia intervenuto lo spostamento della competenza. In questo modo, il potere di decidere definitivamente sulla misura cautelare spetterebbe o al Consiglio di Stato o al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, a seconda del tribunale che è stato adito in primo grado.

Inoltre, laddove la causa sia stata, nel frattempo, riassunta presso il T.A.R. Lazio, dovrebbe ammettersi la facoltà di riproporre nuovamente la domanda cautelare, perché, sulla base del principio della "*traslatio iudicii*" e della sua applicazione anche agli errori sulla competenza, non si determinerebbe la perdita degli effetti sostanziali e processuali dell'azione.

Se si accoglie tale tipo di impostazione - che sembra garantistica per le parti in causa - deve, però, tenersi in conto che, essendosi già deciso in primo

e secondo grado sull'istanza cautelare, la nuova domanda dovrebbe avere ad oggetto o atti diversi, o l'atto precedentemente impugnato, ma solo per fatti sopravvenuti.

Prima della stesura della legge n. 280/2003 - in occasione del secondo "caso Catania", quindi, prima della previsione legislativa della competenza funzionale del T.A.R. Lazio in materia sportiva anche per l'emanazione delle misure cautelari - l'interpretazione su esposta, circa la produttività di effetti giuridici di un provvedimento cautelare emanato da un giudice incompetente, è stata espressa dal Consiglio di Stato ⁽¹⁹¹⁾.

In una ordinanza ⁽¹⁹²⁾ il Collegio ha stabilito che, anche nel caso di incompetenza del tribunale adito, era possibile l'appello avverso l'ordinanza cautelare, presso il giudice di secondo grado rispetto a quello che l'aveva emanata. Ne derivava che, nel caso di specie, l'ordinanza cautelare del T.A.R. Sicilia, sezione di Catania, doveva essere impugnata presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana.

A ben vedere, infatti, in sede di riassunzione del processo innanzi al giudice competente, quest'ultimo non potrebbe riesaminare il provvedimento cautelare emanato da un altro T.A.R., poiché si trasformerebbe in giudice

⁽¹⁹¹⁾ Anche se precedente alla legge n. 280/2003, sembra che tale pronuncia sia rilevante per la risoluzione del problema *ivi* all'attenzione. Infatti, è stato già sottolineato che, per la sua risoluzione, non rileva la previsione legislativa della competenza funzionale, quanto la circostanza che il provvedimento cautelare sia emanato da un giudice incompetente, indipendentemente dal tipo di competenza prevista dal legislatore per la controversia da dirimere.

⁽¹⁹²⁾ Ci si riferisce all'ordinanza Cons. St., sez. VI, 17 giugno 2003, n. 2407, inedita.

d'appello e, laddove la sua decisione sia ulteriormente impugnata, si realizzerebbe un terzo grado di giudizio, avente ad oggetto il provvedimento cautelare, che non è previsto dalla legge n. 1034/1971 ⁽¹⁹³⁾.

§ 6. Considerazioni finali in tema di competenza

Dalla disamina del tema della competenza del T.A.R. Lazio in materia sportiva è emerso che, nonostante i problemi di competenza presentino una gravità inferiore rispetto a quelli di giurisdizione, e nonostante non si siano verificati casi, se non uno lo scorso anno, di dubbia interpretazione dell'articolo 3, commi II e IV, della legge n. 280/2003, il problema della ricerca di rimedi alternativi alla rimessione d'ufficio, nell'ipotesi della erronea instaurazione del contraddittorio presso un diverso tribunale amministrativo, non può comunque restare in disparte.

Con ciò si intende dire che, attestata la possibilità del verificarsi della mancata rimessione d'ufficio o dell'emanazione di una misura cautelare da parte del giudice incompetente, si auspica o una riforma legislativa sul tipo di competenza - anche se ricorrono tutti gli elementi per aversi una materia accentrata presso un unico collegio - o - e sarebbe preferibile - interventi giurisprudenziali chiarificatori sul nodo problematico, evitando il verificarsi

⁽¹⁹³⁾ A tal riguardo, l'articolo 28, comma III, della legge n. 1034/1971, così come modificato dalla legge n. 205/2000, prevede solo un doppio grado di giudizio per l'istanza cautelare. Infatti: "3. Contro le ordinanze dei tribunali amministrativi regionali di cui all'articolo 21, commi settimo e seguenti, è ammesso ricorso in appello, da proporre nel termine di sessanta giorni dalla notificazione dell'ordinanza, ovvero di centoventi giorni dalla comunicazione del deposito dell'ordinanza stessa nelle segreteria".

di contrasti tra i vari T.A.R., che certamente non conducono a soluzioni garantistiche nei confronti delle parti del giudizio.

A questo punto, ben venga un nuovo caso giudiziario portato all'attenzione dai *media*, se questo può essere l'unico modo a spingere o il legislatore o i giudici ad intervenire per arginare il problema.

Una risoluzione in via giurisprudenziale sarebbe da preferire, per evitare di modificare la legge n. 280/2003, che necessita, invece, di "ritocchi" sotto altri profili, più rilevanti sul tema generale della giurisdizione amministrativa in materia sportiva; tema trattato in tutti i suoi aspetti nel presente lavoro di tesi, che, a seguito della disamina della competenza in materia sportiva, può dirsi portato a compimento.

Conclusioni

A seguito dell'esame della legge 17 ottobre 2003, n. 280, in modo particolare per quel che concerne il tema della c.d. "pregiudiziale sportiva" e della competenza del T.A.R. Lazio in materia sportiva, possono trarsi delle conclusioni, sia d'insieme, sia specifiche, e ipotizzarsi delle soluzioni future per la risoluzione dei problemi venuti alla luce.

Da subito può affermarsi che la legge *de qua* presenta vari profili da valutare positivamente, ma altrettanti da stimare negativamente.

Il decreto-legge varato in una situazione di necessità e d'urgenza, poiché legata agli avvenimenti calcistici della primavera/estate del 2003 che hanno fatto emergere un forte conflitto latente tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo, è stato convertito in una legge che appare *ictu oculi* di chiara lettura. Tuttavia, non può tacersi che tale legge ha originato, in fase applicativa, problemi interpretativi complessi.

Può giudicarsi lodevole l'intento del legislatore statale di intervenire con una fonte di rango primario a dirimere i controversi rapporti tra i due ordinamenti. Può, ugualmente, giudicarsi lodevole la stesura del testo legislativo solo dopo aver esaminato le cause concrete dei conflitti tra Stato e Sport, e dopo aver preso atto delle soluzioni giurisprudenziali già in precedenza adottate per risolvere, nonché prevenire, questi conflitti.

Ne deriva che il riparto delle competenze normative e giustiziali tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo operato dalla legge n. 280/2003 è il frutto del recepimento di costante giurisprudenza uniforme, dagli anni '80 sino al 2003.

Nonostante l'unanime indirizzo interpretativo seguito dai giudici ordinari e amministrativi, dal dettato legislativo non pare trasparire in maniera cristallina la posizione di supremazia che lo Stato occupa rispetto allo Sport. Ciò può essere confermato dall'enunciazione, all'articolo 1, tra i principi generali, del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo prima di quello di rilevanza di determinate situazioni giuridiche per l'ordinamento della Repubblica, e dalla riserva di un intero articolo su tre, l'articolo 2, all'esplicazione del principio di autonomia, sia sul piano normativo, sia sul piano giustiziale.

E' da apprezzare l'utilizzo della tecnica di *drafting* legislativo della elencazione per delimitare l'ambito di competenza normativa e giustiziale dell'ordinamento sportivo (ristretta alle questioni tecniche e disciplinari). Tuttavia, per quanto riguarda la macro-area delle questioni disciplinari, sembra che il legislatore abbia ignorato recenti pronunce della magistratura, che già attribuivano alla giurisdizione amministrativa una parte (quella rilevante per lo Stato) del contenzioso riguardante l'irrogazione di sanzioni disciplinari sportive.

La parte più "brillante" della legge n. 280/2003 appare quella afferente la disciplina della giurisdizione statale in materia sportiva. Ci si riferisce,

nello specifico, all'articolo 3, che necessita, in ogni caso, di essere letto in combinato disposto con l'articolo 1.

La disposizione di cui all'articolo 3 contiene norme in parte derivanti dal recepimento di consolidate elaborazioni giurisprudenziali, in parte costituenti vere innovazioni del legislatore statale in materia sportiva.

La giurisprudenza precedente l'emanazione della legge n. 280/2003 aveva già stabilito dei criteri per il riparto delle controversie sportive tra giustizia sportiva e giurisdizione statale, nonché tra giurisdizione statale ordinaria e giurisdizione statale amministrativa in materia sportiva.

Inoltre, la stessa giurisprudenza aveva già tracciato la linea di demarcazione tra c.d. "vincolo di giustizia" e clausole compromissorie, precisando che né l'uno, né le altre, potevano costituire sistemi preclusivi alla giurisdizione statale. Invero, la legge esaminata avrebbe, oltretutto, stabilito definitivamente l'illegittimità del c.d. "vincolo di giustizia": contrasterebbero con i principi e le norme statali le norme dell'ordinamento settoriale dello Sport che precludono a chi ne ha diritto la possibilità di tutelare le proprie pretese innanzi ad organi svolgenti funzioni giurisdizionali.

Le novità di rilievo previste dall'articolo 3 riguardano sia i meccanismi da seguire per poter validamente instaurare il contraddittorio presso il giudice amministrativo, sia le norme processuali afferenti lo svolgimento del contenzioso amministrativo in materia sportiva.

Una delle norme maggiormente innovative, che, al contempo, ha destato più dubbi interpretativi nella sua concreta applicazione, è quella che istituisce la c.d. “pregiudiziale sportiva”, quale causa di preclusione, nonché di improcedibilità, inammissibilità e delimitazione dell’oggetto della domanda giurisdizionale amministrativa in materia sportiva.

Deve ripetersi che, nelle intenzioni del legislatore, il meccanismo della c.d. “pregiudiziale sportiva” è stato previsto per due ordini di ragioni: in primo luogo, per assicurare maggiore tecnicismo nella risoluzione del contenzioso sportivo ad opera di giudici domestici che devono intervenire in una prima fase, e, in secondo luogo, come strumento deflativo del contenzioso presso la sezione terza-ter del T.A.R. Lazio.

Nel disciplinare la c.d. “pregiudiziale sportiva”, il legislatore statale ha utilizzato una formula di sintesi (“esauriti i gradi della giustizia sportiva”) che ha consentito all’ordinamento sportivo di “distorcere” la natura della previsione, cercando un meccanismo di preclusione assoluta alla giurisdizione statale, in modo particolare amministrativa, in materia.

L’ordinamento sportivo ha creato un sistema di giustizia domestica che, nonostante sia improntato ai principi generali dello Stato sul “giusto processo”, opera chiuso in sé stesso, impedendo, o consentendo difficilmente, ai soggetti lesi di poter chiedere tutela giurisdizionale in ambito statale.

A seguito di un primo giudizio, che si svolge presso le Federazioni sportive nazionali, può essere presentato ricorso alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport istituita presso il C.O.N.I.. Il secondo giudizio presso

la Camera si presenta come passaggio necessario e obbligato, nel caso in cui le parti vogliano completare il processo sportivo e vogliano adire anche il giudice statale.

Tuttavia, la disciplina dell'ordinamento settoriale dello Sport in riferimento a questo ultimo grado di giudizio contrasta con principi e norme statali in materia processuale.

Innanzitutto, le parti si ritrovano costrette ad esperire un tentativo di conciliazione preliminarmente alla via arbitrale.

Inoltre, il procedimento arbitrale presso il C.O.N.I., non solo è obbligatorio, ma non è imparziale e terzo, poiché, di fatto, presieduto da arbitri scelti tra quelli già nominati dallo stesso C.O.N.I. (in genere si tratta di soggetti legati allo stesso ordinamento sportivo e al perseguimento degli interessi che lo caratterizzano).

A ciò si aggiunga che la qualificazione formale della decisione camerale quale lodo arbitrale, anche se emanata a seguito di un procedimento che non rispetta le garanzie tipiche di un arbitrato, ha fatto sorgere il problema di come impugnarla innanzi al T.A.R. Lazio.

Si è reso necessario, così, un intervento della giurisprudenza, proteso ad eliminare queste "storture" - relative ai meccanismi di funzionamento dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale - create dall'ordinamento sportivo a mezzo di una errata interpretazione della norma sulla c.d. "pregiudiziale sportiva".

Le interpretazioni giurisprudenziali in tema di c.d. “pregiudiziale sportiva” meritano una valutazione positiva. Non deve dimenticarsi, però, che dietro le ricostruzioni della giurisprudenza si annidano, sia gli studi della dottrina, sia quelli degli avvocati difensori delle parti processuali.

L’unica via che i magistrati hanno potuto percorrere per bloccare gli interventi di chiusura allo Stato da parte dello Sport è stata quella di riconoscere una così rilevante valenza pubblicistica (derivante dalla sua rilevanza anche economica) alla materia sportiva, da non poter essere ignorata dal nostro Stato di diritto. Tale impostazione ha condotto a delle elaborazioni giurisprudenziali che hanno ricostruito il sistema di giustizia sportiva, e i rapporti di questo con la giurisdizione statale, alla luce del diritto amministrativo.

La giurisprudenza ha definitivamente riconosciuto natura pubblica non solo al C.O.N.I. ma anche alle Federazioni sportive nazionali. Inoltre, sia i giudizi federali che quelli presso la Camera sono stati considerati procedimenti amministrativi, da svolgersi nel rispetto dei principi e delle regole di cui alla legge n. 241/1990. Ciò ha condotto alla prefigurazione della lesione di soli interessi legittimi, la cui tutela spetta, secondo i principi costituzionali, al giudice amministrativo.

La “risposta” dell’ordinamento sportivo a tale opera ricostruttiva della giurisprudenza, non è stata, come si sperava, di adeguamento del proprio sistema di giustizia alla necessità di non precludere la tutela statale ai soggetti interessati; viceversa, tale “risposta” è stata di modifica dello statuto del

C.O.N.I., nel febbraio 2008, in modo predominante nella parte afferente lo svolgimento dell'ultimo grado del giudizio sportivo.

E' palese l'intenzione dell'ordinamento sportivo di blindarsi completamente alle ingerenze statali: il ruolo attribuito alla neo-istituita Alta Corte di Giustizia Sportiva è quello di filtrare le azioni giurisdizionali.

Altra novità prevista dal legislatore del 2003 attiene la previsione della competenza funzionale del T.A.R. Lazio in materia sportiva. Infatti, la competenza è stata qualificata esclusiva e rilevabile d'ufficio, onde evitare "campanilismi locali" nella risoluzione delle vertenze e per assicurare maggiore esperienza di giudizio individuando un unico giudice competente.

Il tema della competenza, tuttavia, non ha destato importanti problemi interpretativi come quello della c.d. "pregiudiziale sportiva". Lo scorso anno, in occasione del caso "abbonati Catania", si è avuto modo di sottolineare che la rilevanza d'ufficio per le questioni di competenza in materia sportiva non è sempre garantistica nei confronti delle parti.

Anche per la risoluzione di questo caso, si segnala un interessante intervento giurisprudenziale, questa volta proteso al ribaltamento di una espressa previsione normativa della legge n. 280/2003, quella della inderogabilità della competenza.

Da ultime, ma non per ultime, altre due novità del legislatore statale riguardano, rispettivamente, l'applicazione delle forme dei commi 2 e seguenti dell'articolo 23-bis della legge n. 1034/1971 per lo svolgimento del

processo amministrativo sportivo, e la definizione del giudizio con sentenza succintamente motivata *ex* articolo 26 della stessa legge n. 1034/1971.

Dal quadro delineato emerge con chiarezza l'intento dell'ordinamento sportivo, soprattutto a seguito della modifica dello statuto del C.O.N.I. di qualche mese fa, di "blindarsi" del tutto.

A questo punto si rende opportuno ricercare ed apprestare delle soluzioni, per evitare che il rapporto preminenza dello Stato/subordinazione dello Sport si inverta, sino a produrre l'effetto, contrario ai principi di diritto, di trasformare un ordinamento settoriale, quello sportivo, in ordinamento autonomo, indipendente e parallelo allo Stato.

Nella convinzione che la giurisprudenza continuerà la sua opera interpretativa, non si può confidare in una soluzione di natura giurisprudenziale. L'apporto dei magistrati statali è stato rilevante nello sciogliere delicati nodi ermeneutici in materia sportiva, ma, ora, ciò che realmente è opportuno per modificare l'attuale sistema dei rapporti tra Stato e Sport, soprattutto sotto il profilo della tutela giurisdizionale, è un intervento di tipo normativo.

Tale intervento non può consistere nell'apportare modifiche alla legge n. 280/2003. Poiché il problema-cardine alla base dei conflitti giurisdizionali tra i due ordinamenti a seguito dell'entrata in vigore della legge si è dimostrato legato all'interpretazione della norma sulla c.d. "pregiudiziale sportiva", non si può pretendere che una fonte di rango primario, quale la

legge n. 280/2003, contenga più che una formula generale per descrivere tale meccanismo, includendo anche norme di dettaglio sul tema.

L'intervento normativo deve provenire o dallo stesso ordinamento sportivo, mediante una revisione del proprio sistema di giustizia domestico, o dall'ordinamento statale, mediante l'emanazione di una nuova legge.

Potrebbe sperarsi che l'ordinamento sportivo acquisisca consapevolezza della propria natura e dei limiti giuridici a cui è sottoposto. In questo caso, potrebbe procedere ad eliminare gli strumenti di preclusione alla giustizia statale di cui si è dotato in passato. Potrebbe, in ipotesi, creare un sistema di tutela di tipo amministrativo basato su un doppio grado di giudizio e da concludersi con l'emanazione di un atto amministrativo direttamente impugnabile al T.A.R. Lazio.

Così procedendo, gli attuali sistemi di giustizia federale potrebbero essere lasciati immutati; presso il C.O.N.I., invece, potrebbe essere istituito un nuovo organismo di natura pubblicistica, al quale presentare ricorso avverso le decisioni federali. Tale organismo, posto in una posizione di superiorità gerarchica rispetto alle Federazioni sportive, sarebbe legittimato ad emettere delle decisioni amministrative ricorribili al giudice a tutela degli interessi legittimi.

Per quanto attiene, più nello specifico, tale secondo grado di tutela in forma amministrativa, esso potrebbe essere reso facoltativo, attribuendo alle parti la possibilità di impugnare direttamente gli atti federali presso il T.A.R. Lazio. Di certo, per consentire il rispetto del diritto alla tutela giurisdizionale

previsto in Costituzione dal nostro ordinamento, non dovrebbe essere reso alternativo al processo amministrativo.

E' poco probabile che gli organi dotati di potere normativo dell'ordinamento sportivo approvino una modifica di tal fatta del sistema di giustizia domestica, in quanto "spalancherebbe" le porte alla giustizia statale.

L'alternativa è l'auspicio di un intervento statale. Potrebbe fugare ogni dubbio in tema di rapporti tra giustizia statale e giurisdizione statale in materia sportiva l'emanazione di una nuova legge avente ad oggetto l'istituzione di una Autorità Amministrativa Indipendente per lo Sport.

Lo Stato, che ne è legittimato, potrebbe istituire presso il C.O.N.I., o rendere lo stesso C.O.N.I., una Autorità Amministrativa Indipendente. La sua disciplina potrebbe essere modellata su quella di altre *Authorities* di settore che sono operative in Italia.

Essendo quella sportiva una branca del diritto a forte incidenza economica, non sarebbe né contro i principi di diritto amministrativo del nostro ordinamento, né *inutiliter data*, la creazione, all'interno dell'ordinamento sportivo, di una Autorità Amministrativa Indipendente. Tuttavia, poiché l'ordinamento dello Sport è, comunque, a formazione spontanea ed autonomo dallo Stato, per non alterarne la sua natura, tale Autorità dovrebbe svolgere solo attività di garanzia.

Così, lasciando immutato il sistema di giustizia presso le Federazioni sportive nazionali, potrebbe fungere da organo a cui presentare ricorsi

avverso le decisioni federali. Presso tale Autorità si potrebbe aprire una fase di giudizio improntato ai canoni della imparzialità e della terzietà. Inoltre, tale Autorità, alla stregua della altre Autorità Amministrative Indipendenti presenti nel nostro ordinamento, dopo lo svolgimento di una attività amministrativa in forma contenziosa, c.d. di “quasi-judicial”, potrebbe emanare delle decisioni amministrative impugnabili presso i tribunali amministrativi.

Confidando in un intervento di tale portata, potrebbero diventare ulteriormente giustificabili le previsioni della legge n. 280/2003 circa la giurisdizione esclusiva e la competenza funzionale del T.A.R. Lazio in materia sportiva, nonché circa l’applicazione degli articoli 23-bis e 26 della legge n. 1034/1971 al contenzioso sportivo, in virtù della circostanza per la quale il processo amministrativo si trasformerebbe in giudizio avente ad oggetto l’impugnazione di una decisione di una *Authority* di settore.

A partire dal 2003 e fino ad oggi, nonostante un intervento legislativo a fissare i principi-cardine dei rapporti tra Stato e Sport, nonostante l’invito rivolto all’ordinamento sportivo da parte della giurisprudenza a rispettare la propria posizione di subordinazione, lo Sport ha mostrato di tenere una reazione di segno contrario, avendo sempre più “allungato le distanze” dallo Stato.

Dopo quasi cinque anni, l’emanazione di una legge e lo sviluppo di costante giurisprudenza in materia sportiva, se la posizione dello Sport resta quella di totale chiusura, anche al solo dialogo istituzionale, allora, a maggior ragione, può essere ben accolto un intervento del legislatore volto alla

creazione di una Autorità Amministrativa Indipendente per lo Sport, nella speranza che essa, mediante l'utilizzo di poteri di amministrazione attiva e quasi-giurisdizionali, possa, in posizione di terzietà, mediare nei rapporti tra Stato e Sport e limitare la conflittualità tra i due ordinamenti.

Appendice normativa

◆ Documento n. 1

Legge 17 ottobre 2003, n. 280, "Conversione in legge, con modificazioni, del D. L. 19 agosto 2003, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 18 ottobre 2003, n. 243.

Testo del decreto-legge coordinato con la legge di conversione ⁽¹⁹⁴⁾.

Art. 1 "Principi generali"

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

2. **I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica** sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di **[effettiva]** rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo.

Art. 2 "Autonomia dell'ordinamento sportivo"

1. In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, e' riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

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

⁽¹⁹⁴⁾ Di seguito è riportato il testo attualmente in vigore della legge n. 280/2003. Le parti aggiunte o modificate in sede di conversione del d. l. n. 220/2003 sono in grassetto; mentre le parti soppresse sono in grassetto tra parentesi quadra.

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

[c) l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati;]

[d) l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti.]

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

2-bis. Ai fini di cui al comma 1, lettera a) e allo scopo di evitare l'insorgere di contenzioso sull'ordinato e regolare andamento delle competizioni sportive, sono escluse dalle scommesse e dai concorsi prognostici connessi al campionato italiano di calcio le società calcistiche, di cui all'articolo 10 della legge 23 marzo 1981, 91, che siano controllate, anche per interposta persona, da una persona fisica o giuridica che detenga una partecipazione di controllo in altra società calcistica. Ai fini di cui al presente comma, il controllo sussiste nei casi previsti dall'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile.

Art. 3 "Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria"

1. Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91.

2. La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale **del**

Lazio con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio.

3. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e si applicano i commi 2 e seguenti dell'articolo 23-*bis* della stessa legge.

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

[5. Alla luce del disposto di cui all'art. 1, in applicazione dell'art. 2, comma I, tenuto conto dell'eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere, il Comitato olimpico nazionale italiano, su proposta della federazione competente, adotta i provvedimenti di carattere straordinario transitorio, anche in deroga alle vigenti disposizioni dell'ordinamento sportivo, per assicurare l'avvio dei campionati 2003-2004.]

Bibliografia

a) Indice della legislazione

Legge 16 febbraio 1942, n. 426, "Costituzione e ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.)", *Gazzetta Ufficiale* 11 maggio 1942, n. 112

Decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 1974, n. 530, "Norme di attuazione della L. 16 febbraio 1942, n. 426, sull'istituzione e l'ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano", *Gazzetta Ufficiale* 12 novembre 1974, n. 294

Legge 23 marzo 1981, n. 91, "Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti", *Gazzetta Ufficiale* 27 marzo 1981, n. 86

Legge 16 gennaio 1992, n. 138, "Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.)", *Gazzetta Ufficiale* 20 febbraio 1992, n. 42

Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, "Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.), a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59", *Gazzetta Ufficiale* 29 luglio 1999, n. 176

Decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, "Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva", *Gazzetta Ufficiale* 20 agosto 2003, n. 192

Legge 17 ottobre 2003, n. 280, "Conversione in legge, con modificazioni, del D. L. 19 agosto 2003, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva", *Gazzetta Ufficiale* 18 ottobre 2003, n. 243

Decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15, "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, recante "Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI" ai sensi dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137", *Gazzetta Ufficiale* 27 gennaio 2004, n. 21

b) Indice della dottrina

AA. VV., *Lo sport e il diritto*, Jovene, Napoli, 2004

AA.VV., *Diritto dello sport*, Giuffrè, Milano, 2008

ALPA G., *L'ordinamento sportivo*, Nuova giur. civ. comm., 1986, II, pp. 321 - 331

AMATO P., *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale. Brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del tar Lazio*, RDES, 2006, II, 3, pp. 41 - 56

ANDREANI A., *La competenza per territorio dei Tribunali Amministrativi Regionali*, Giuffrè, Milano, 1974

BASILE M., *La giurisdizione sulle controversie con le federazioni sportive*, Nuova giur. civ. comm., 2005, pp. 280 - 289

BATTAGLIA S., *La Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport istituita presso il Coni*, Riv. arb., 2004, pp. 615 - 628

CAIA G., *Materie compromettibili in arbitrato con la pubblica amministrazione*, in *Arbitrato e pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 9 - 28

CALCERANO G., *Il lodo arbitrale della CCAPS presso il CONI quale sostanziale provvedimento amministrativo: il Consiglio di Stato si interroga*, RDES, 2006, 3, pp. 532 ss.

CAPRIOLI R., *Le federazioni sportive nazionali tra diritto pubblico e diritto privato*, Dir. giur., 1989, p. 1 ss.

CARNELUTTI F., *Figura giuridica dell'arbitrato sportivo*, Riv. dir. proc., 1953, p. 20 ss.

CARUSO G., *Sulla mancata ammissione alla serie A la parola spetta ai giudici amministrativi*, Guida al diritto, 2005, p. 112 ss.

CASSESE S., *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del parastato*, Riv. dir. sport., 1979, p. 122 ss.

CESARINI SFORZA W., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, Foro it., 1933, c. 1381 ss.

CLARIZIA A., *La natura giuridica delle Federazioni sportive anche alla luce della legge 23 marzo 1981, n. 91*, in *Atti del convegno sul tema "Nuovi aspetti negoziali dell'attività sportiva"*, Riv. dir. sport., 1983, p. 215 ss.

COCCIA C., *Le leggi dello sport*, Giappichelli, Torino, 1995

COCCIA M., *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, Riv. dir. sport., 1997, p. 605 ss.

COLAGRANDE R., *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, N.L.C.C., 2004, p. 717 ss.

COLANTUONI L., VALCADA M., *La giustizia sportiva e l'arbitrato sportivo*, in *L'arbitrato profili sostanziali*, UTET, Torino, 1999, II, pp. 1115 - 1150

COLANTUONI L., *ADR e conciliazione in ambito sportivo*, in (a cura di CENDON P.) *DPG*, UTET, Torino, 2004

COLANTUONI L., *ADR e Conciliazione nello sport in Italia. In particolare il ruolo della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport (C.C.A.S.) presso il C.O.N.I. e la sua recente riforma*, GiustiziaSportiva.it, 2007, 1, pp. 1 - 39

COLUCCI M., *Lo sport e il diritto: profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Jovene, Napoli, 2004

CONSOLO C., *Due corti e la giustizia sportiva del calcio fra arbitrato e atto amministrativo e, più ancora, tra pubblico e privato*, Corr. giur., 2007, pp. 1113 - 1115

D'ONOFRIO P., *Lo sport e la sua giustiziabilità*, in *Attività motorie e attività sportive: problematiche giuridiche*, Cedam, Padova, 2002, pp. 193 - 236

D'ONOFRIO P., *Sport e giustizia*, Maggioli, Bologna, 2005

DE CAROLIS D., *Il caso Catania tra giustizia nell'amministrazione e giustizia nel ... pallone [...]*, Amministrazioneincammino, 23 settembre 2003, p. 27 ss.

- DE MARZO G., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra spinte autonomistiche e valori costituzionali*, Corr. giur., 2003, p. 1265 ss.
- DE SILVESTRI A., *Il diritto sportivo oggi*, Riv. dir. sport., 1988, p. 189 ss.
- DE SILVESTRI A., *Il contenzioso tra pariordinati nella F.I.G.C.*, Riv. dir. sport., 2000, pp. 503 - 581
- DE SILVESTRI A., *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in AA.VV., *La giustizia sportiva - Analisi critica della Legge 17 ottobre 2003, n. 280*, Esperta edizioni, Forlì, 2004
- DE SILVESTRI A., *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità nelle Federazioni sportive nazionali*, www.giustiziasportiva.it, 2007, 3, pp. 18 - 36
- DEL SIGNORE M., *La compromettibilità in arbitrato nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2007
- DI NELLA L., *La storia della pluralità degli ordinamenti ed il fenomeno sportivo*, Riv. dir. sport., 1998, p. 1 ss.
- DI NELLA L., *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1999
- DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'unitarietà e sistematicità dell'ordinamento giuridico*, Riv. dir. sport., 1999, p. 25 ss.
- DINI P., *Le basi dell'autonomia normativa nel diritto sportivo*, Riv. dir. sport., 1975, p. 229 ss.
- DOMENICHELLI V., *Giurisdizione amministrativa e arbitrato: riflessioni ed interrogativi*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Mucchi, Modena, 1996, pp. 707 - 722
- DURANTI D., *L'attività sportiva come prestazione di lavoro*, Riv. it. dir. lav., 1983, p. 716 ss.
- FERRARA M., *L'organizzazione dello sport*, Giappichelli, Torino, 2003

- FRANCHINI C., *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Giappichelli, Torino, 2004
- FRASCAROLI R., voce "Sport (dir. pubbl. e priv.)", Enc. dir., XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 513 ss.
- FRATTAROLO V., *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2005
- FUMAGALLI L., *Il Tribunale arbitrale dello Sport: bilancio dell'attività e prospettive future*, Riv. dir. sport., 1995, p. 720 ss.
- FUMAGALLI L., *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali, arbitrali ed alternativi di composizione*, Riv. dir. sport., 1999, p. 245 ss.
- FURNO C., *Note critiche di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, Riv. trim. dir. proc. civ., 1952, p. 641 ss.
- GIACOMARDO L., *Autonomia per le Federazioni ed una delega in bianco al C.O.N.I.*, Dir. giust., 2003, f. 31, p. 1 ss.
- GIACOMARDO L., *Storie da Tar... sport. I quattro mesi che hanno sconvolto il calcio*, Dir. e giust., 2003, f. 31, inserto speciale, pp. II - XXXII
- GIANNINI M. S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, Riv. dir. sport., 1949, p. 1 ss.
- GIANNINI M. S., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, Riv. dir. pubbl., 1996, p. 671 ss.
- GHIGNONE F., *Brevi note in materia di giustizia sportiva*, Riv. trim. dir. proc. civ., 2006, 2, pp. 693 - 710
- GOISIS F., *Il lodo arbitrale (irrituale) della Camera di conciliazione e arbitrato CONI e la giurisdizione amministrativa*, Gior. dir. amm., 2005, pp. 960 - 965
- GOISIS F., *Le funzioni della giustizia delle federazioni sportive e della Camera arbitrale del CONI nelle controversie che la legge n. 280/2003 affida al giudice amministrativo*, Dir. proc. amm., 2005, p. 997 ss.

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

GOISIS F., *La natura del vincolo di giustizia nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione: alcune considerazioni critiche*, *Dir. proc. amm.*, 2007, 25, 1, pp. 261 - 270

GRASELLI S., *Profili di diritto sportivo*, Lucarini, Roma, 1990

IZZO C. G., MERONE A., TORTORA M., *Il diritto dello sport*, UTET, Torino, 2008

LAMBERTI A., *Sport e diritto*, Società stampa sportiva, Roma, 1982

LANDOLFI S., *L'emersione dell'ordinamento sportivo*, *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 36 ss.

LUBRANO E., *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la l. 17 ottobre 2003, n. 280*, in *La giustizia sportiva*, Esperta edizioni, Roma, 2004, p. 170 ss.

LUBRANO E., *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia: la FIGC si adegua*, *RDES*, 2007, I, 2, p. 30 ss.

LUBRANO E., *La "pregiudiziale sportiva" e il ruolo della Camera di Conciliazione del C.O.N.I.: un sistema da riformare?!*, *Dir. sport.*, 2007, p. 46 ss.

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

LUISO F. P., *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questioni di giurisdizione*, *Giust. civ.*, 1980, I, p. 2547 ss.

MALINVERNO M., *Ancora sui rapporti fra C.O.N.I. e federazioni sportive*, *Riv. dir. sport.*, 1955, p. 389 ss.

MANFREDI G., *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale: i rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Giappichelli, Torino, 2007

MANZI G., *Un limite alla possibilità di adire la magistratura non sembra in linea con le regole costituzionali*, *Guida al diritto*, 2003, 34, p. 138 ss.

- MARANI TORO A., voce "Sport", Nss. D. I., XVIII, UTET, Torino, 1977, p. 42 ss.
- MARANI TORO A., MARANI TORO I., *Problematiche della legge n. 91/1981*, Riv. dir. sport., 1983, p. 1 ss.
- MARANI TORO I., MARANI TORO A., *Gli ordinamenti sportivi*, Giuffrè, Milano, 1977
- MARCHETTI B., *Lo sport*, in *Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 631 - 635
- MARCHETTI B., *Ordinamento sportivo*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 480 - 499
- MASTRANGELO D., *Aspetti giuspubblicistico dello sport*, Cacucci, Bari, 1994
- MENNEA P. P., OLIVIERI M., *Diritto e ordinamento istituzionale sportivo*, Società stampa sportiva, Roma, 1996
- MERONE A., *La giustizia sportiva nell'aspetto giurisdizionale*, supplemento Giur. merito, giugno 2006, pp. 24 - 45
- MIRTO P., *Autonomia e specialità del diritto sportivo*, Riv. dir. sport., 1959, p. 1 ss.
- MORBIDELLI G., *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, Dir. amm., 1993, p. 303 ss.
- MORO P., DE SILVESTRI A., CROCETTI BERNARDI E., LUBRANO E., *La giustizia sportiva: analisi critica della legge n. 280/2003*, Esperta Edizioni, Forlì, 2004
- NAPOLITANO G., *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, Giorn. dir. amm., 2004, p. 1153 - 1162
- PANZARINI G., *Diritti disponibili, specialità di materie e tipi di arbitrato per la pubblica amministrazione*, in *Arbitrato e pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 119 - 132
- PEREZ R., *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 507 - 544

PERSICHELLI C., *Le materie arbitrali all'interno delle competenze della giurisdizione sportiva*, Riv. dir. sport., 1996, p. 713 ss.

PICONE F., *Arbitrato sportivo e conciliazione extragiudiziale*, Riv. dir. sport., 1991, p. 15 ss.

PUGLIESE F., *Arbitrato e pubblica amministrazione dopo la legge sull'ordinamento delle autonomie locali e dopo la legge sul procedimento*, in *L'arbitrato: fondamenti e tecniche*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1995, pp. 199 - 214

PUNZI C., *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, Riv. dir. sport., 1987, p. 165 ss.

QUARANTA A., *Rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico statale*, Riv. dir. sport., 1979, p. 29 ss.

QUARANTA A., *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive nazionali*, Riv. dir. sport., 1986, p. 172 ss.

RENIS V., *Diritto e sport*, Riv. dir. sport., 1962, p. 19 ss.

RISTUCCIA S., DRAETTA U., *Arbitrato e pubblica amministrazione*, EGEA, Milano, 1991

ROMANO TASSONE A., *Tra arbitrato amministrato e amministrazione arbitrale: il caso della "Camera di Conciliazione e arbitrato per lo sport"*, Nuova giur. civ. comm., 2005, p. 291 ss.

RUOTOLO M., *Giustizia sportiva e Costituzione*, Riv. dir. sport., 1998, p. 403 ss.

SANDULLI P., *La giurisdizione «esclusiva» in materia di diritto sportivo*, Analisi giur. econ., 2005, 2, pp. 395 - 404

SANINO M., *L'arbitrato sportivo in Italia*, Riv. dir. sport., 1993, p. 352 ss.

SANINO M., voce "*Sport*", Dizionario dir. pubbl. economia, Maggioli, Rimini, 1998, pp. 782 - 906

SANINO M., *Diritto sportivo*, Cedam, Padova, 2008

SCUDERI I., *L'ennesimo caso "Catania" - profili relativi alla giurisdizione*, Lexitalia.it, 2007, p. 10 ss.

SENSALE A., *La l. 23 marzo 1981 n. 91 e la natura giuridica delle federazioni sportive*, Riv. dir. sport., 1984, p. 490 ss.

STELLA RICHTER P., *La competenza territoriale nel giudizio amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1975

TORTORELLA F., *Ultimo giro di valzer del TAR Lazio: la pronuncia della Camera di Conciliazione e arbitrato per lo Sport ha natura di provvedimento amministrativo*, RDES, 2007, III, pp. 73 - 92

TRIVELLATO L., *Considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive*, Dir. soc., 1991, p. 141 ss.

VACCA' C., *Giustizia sportiva e arbitrato*, Giuffrè, Milano, 2006

VACCARELLA M., *Arbitrato e giurisdizione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2004

VALORI G., *Il diritto nello sport, principi, soggetti, organizzazione*, Giappichelli, Torino, 2005

VIDIRI G., *Il caso Maradona tra giustizia sportiva e giustizia statale*, Foro it., 1991, III, c. 388 ss.

VIDIRI G., *Il caso Catania: i difficili rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo*, Foro it., 1994, III, c. 516 ss.

VIDIRI G., *Una nuova forma di supplenza giudiziaria: quella sportiva (in margine al caso del calciatore Garza)*, RCDL, 1995, p. 353 ss.

VIDIRI G., *Arbitrato irrituale, federazioni sportive nazionali e d. lgs. 23 luglio 1999, n. 142*, Riv. dir. sport., 2000, p. 668 ss.

VIDIRI G., *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia ed azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, Corr. giur., 2007, pp. 1115 - 1121

VIGORITI A., *Validità della giustizia sportiva*, Riv. dir. sport., 1970, p. 1 ss.

VIGORITI V., *Il «Tribunal Arbitral du Sport»: struttura, funzioni, esperienze*, Riv. arb., 2000, p. 435 ss.

VIGORITI V., *L'impugnazione dei lodi del lavoro sportivo*, Giur. it., 2007, I, p. 962

VIGORITI V., *Recenti sviluppi in tema di giustizia sportiva*, Contr. impr., 2007, pp. 1044 - 1058

VIOLA L., *L'arbitrato nei confronti della pubblica amministrazione*, La tribuna, Piacenza, 2003

c) Indice della giurisprudenza

App. Bari, 8 febbraio 1984, *Riv. dir. sport.*, 1984, p. 66

App. Roma, 28 novembre 1976, *Riv. dir. sport.*, 1977, p. 81

Cass. civ., 21 marzo 1962, n. 578, *Foro it.*, 1968, I, c. 631 ss.

Cass. civ., 2 aprile 1963, n. 811, *Foro it.*, 1963, I, c. 894

Cass. civ., sez. un., 28 giugno 1968, n. 2028, *Foro it.*, 1968, I, c. 2790 ss.

Cass. civ., sez. III, 11 febbraio 1978, n. 625, *Foro it.*, 1978, I, c. 862

Cass. civ., sez. un., 12 maggio 1979, n. 2725, *Foro it.*, 1979, I, c. 1117

Cass. civ., 19 febbraio 1983, n. 1290, *Mass. giur. it.*, 1983

Cass. civ., sez. un., 1 marzo 1983, n. 1532, *Mass. giur. it.*, 1983

Cass. civ., sez. un., 17 novembre 1984, n. 5838, *Giur. it.*, 1987, I, p. 1

Cass. civ., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3091, *Foro amm.*, 1986, p. 1686; *Foro it.*, 1986, I, c. 1257; *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 192

Cass. civ., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3092, *Foro amm.*, 1986, p. 1680; *Foro it.*, 1986, I, c. 1251; *Giust. civ.*, 1986, I, p. 2434; *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 185

Cass. civ., sez. III, 3 aprile 1987, n. 3218, *Giust. civ.*, 1987, I, p. 1678

Cass. civ., sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399, *Foro amm.*, 1990, p. 1135; *Foro it.*, 1990, I, c. 899; *Giust. civ.*, 1990, I, p. 709; *Giur. it.*, 1990, I, 1, p. 1281; *Riv. dir. sport.*, 1990, p. 57

Cass. civ., sez. lav., 6 aprile 1990, n. 2889, *Riv. arbitrato*, 1991, p. 270, con nota di LUISO F. P., *Ancora intorno agli arbitrati sportivi*

Cass. civ., sez. III, 5 aprile 1993, n. 4063, *Foro it.*, 1994, I, c. 136, con nota di VIDIRI G., *Natura giuridica e potere regolamentare delle federazioni sportive nazionali*

Cass. civ., sez. un., 27 aprile 1993, n. 4914, *Foro it.*, 1994, I, c. 1534

Cass. civ., sez. un., 3 marzo 1994, n. 2078, *Riv. dir. sport.*, 1994, p. 656

Cass. civ., sez. III, 11 maggio 1994, n. 7856, *Riv. dir. sport.*, 1995, p. 114

Cass. civ., sez. I, 17 novembre 1999, n. 12728, *Riv. dir. sport.*, 2000, p. 661 ss.

Cass. civ., sez. un., 25 febbraio 2000, n. 46, *Foro it.*, 2000, I, c. 1479, con nota di VIDIRI G., *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*

Cass. civ., sez. un., 11 ottobre 2002, n. 14530, *Arch. civ.*, 2003, p. 846; *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 60; *Mass. giur. it.*, 2002

Cass. civ., sez. un., 23 marzo 2004, n. 5775, *Foro amm. C.D.S.*, 2004, p. 680

Cass. civ., sez. un., 27 luglio 2004, n. 14090, *Foro amm. C.D.S.*, 2004, p. 2007

Cass. civ., sez. I, 28 settembre 2005, n. 18919, *Dir. formazione*, 2005, p. 1583, con nota di ZINCONE G., *Figc, sì al vincolo di giustizia sportiva*; *Mass. giur. it.*, 2005; *RDES*, 2005, III, pp. 195 - 207

Cass. civ., sez. un., 14 novembre 2005, n. 22903, *Mass. giur. it.*, 2005

Cass. civ., sez. I, 27 settembre 2006, n. 21006, *Dir. proc. amm.*, 2007, pp. 261 - 270, con nota di GOSIS F., *La natura del vincolo di giustizia nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione: alcune considerazioni critiche*

Cass. civ., sez. un., 30 novembre 2006, n. 25508, *Mass. giur. it.*, 2006

Cass. civ., sez. un., 22 febbraio 2007, n. 4109, *Giorn. dir. amm.*, 2007, p. 527

Cons. Giust. amm. reg. sic., 8 novembre 2007, n. 1048, *RDES*, 2007, III, 2, pp. 189 - 206

Cons. St., sez. VI, 27 luglio 1955, n. 697, *Cons. Stato*, 1955, I, p. 958

Cons. St., sez. VI, 6 marzo 1973, n. 80, *Cons. Stato*, 1973, I, p. 476

Cons. St., sez. VI, 29 marzo 1977, n. 341, *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 43

Cons. St., sez. VI, 20 ottobre 1978, n. 1049, *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 45

Cons. St., sez. VI, 13 maggio 1989, n. 606, *Cons. Stato*, 1989, I, p. 706; *Riv. dir. sport.*, 1989, p. 197

Cons. St., sez. II, parere 20 ottobre 1993, n. 612, *Cons. Stato*, 1995, I, p. 576

Cons. St., sez. VI, ordinanza 12 agosto 1994, n. 333, *Riv. dir. sport.*, 1995, p. 120

Cons. St., sez. VI, 28 aprile 1995, n. 1050, *Foro it.*, 1996, III, c. 275; *Giust. civ.*, 1996, I, p. 577

Cons. St., sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108, *Foro amm.*, 1996, p. 162

Cons. St., sez. V, 31 gennaio 2001, n. 353, *Foro amm.*, 2001, p. 65

Cons. St., sez. VI, 13 febbraio 2001, n. 707, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200100707_SE_6.doc

Cons. St., sez. VI, 8 aprile 2002, n. 1902, *Giorn. dir. amm.*, 2002, p. 946

Cons. St., sez. VI, ordinanza 17 giugno 2003, n. 2407, inedita

Cons. St., sez. V, 19 giugno 2003, n. 3655, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200303655_SE_5.doc

Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2003, n. 3841, *Cons. Stato*, 2003, p. 2010

Cons. St., sez. VI, 3 marzo 2004, n. 1052, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200401052_SE_6.doc

Cons. St., sez. V, 14 giugno 2004, n. 3823, *Foro amm. C.D.S.*, 2004, p. 1753

Cons. St., sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025, *Dir. proc. amm.*, 2005, pp. 1026 - 1059, con nota di ANTONIOLI M., *Sui rapporti tra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*; *Foro Amm. C.D.S.*, 2005, pp. 1233 - 1249, con nota di FERRARA L., *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato*; *Giust. Amm.*, 2004, pp. 643 - 649, con nota di LUBRANO E., *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la L. n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*

Cons. St., sez. V, 30 agosto 2004, n. 5652, *Foro amm. C.D.S.*, 2004, p. 2225

Cons. St., sez. VI, ordinanza 9 agosto 2005, n. 3856, *Guida al diritto*, 2005, p. 106

Cons. St., sez. VI, ordinanza 9 agosto 2005, n. 3858, *Guida al diritto*, 2005, p. 94

Cons. St., sez. VI, ordinanza 9 agosto 2005, n. 3860, *Guida al diritto*, 2005, p. 110

Cons. St., sez. V, 15 dicembre 2005, n. 7124, http://www.giustizia-amministrativa.it/SentenzeCDS_200507124_SE_5.doc

Cons. St., sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7324, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200507324_SE_5.doc

Cons. St., sez. VI, 9 febbraio 2006, n. 527, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200600527_SE_6.doc

Cons. St., sez. VI, 19 giugno 2006, n. 3559, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200603559_SE_6.doc

Cons. St., sez. VI, 25 gennaio 2007, n. 268, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200700268_SE_6.doc

Corte Cost., 12 marzo 2007, n. 77, *Gazzetta Ufficiale* 14 marzo 2007, n. 61

Corte Cost., 26 giugno 2007, n. 237, *Gazzetta Ufficiale* 4 luglio 2007, n. 153

Corte di Giustizia C.E., 12 dicembre 1974, *Racc. sent. Corte Giust.*, 1974, p. 1405

Corte di Giustizia C.E., 14 luglio 1976, *Racc. sent. Corte Giust.*, 1976, p. 1333

Pret. Andria, ordinanza 18 agosto 1978, *Riv. dir. sport.*, 1980, p. 36

Pret. Bologna, 31 dicembre 1973, *Riv. dir. sport.*, 1973, p. 295

Pret. Roma, 18 settembre 1978, *Riv. dir. sport.*, 1978, p. 702

Pret. Roma, ordinanza 18 settembre 1979, *Foro it.*, 1980, I, c. 1222

Pret. Roma, 14 settembre 1981, *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 74

T.A.R. Basilicata, 26 giugno 2007, n. 481, http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Potenza/Sezione%/2007/200700174/Provvedimenti/PZ_200700481_SE.doc

T.A.R. Lazio, sez. III, 22 ottobre 1979, n. 680, *Foro it.*, 1981, III, c. 52; *Riv. dir. sport.*, 1980, p. 195

T.A.R. Lazio, sez. III, 5 aprile 1982, n. 415, *Foro amm.*, 1982, I, p. 1303

T.A.R. Lazio, sez. III, 15 novembre 1983, n. 878, *Foro amm.*, 1984, p. 732

T.A.R. Lazio, sez. III, 16 gennaio 1984, n. 4, *Foro amm.*, 1984, p. 1274

T.A.R. Lazio, sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099, *Foro amm.*, 1985, p. 2548; *Giust. civ.*, 1986, I, p. 2630; *Riv. dir. sport.*, 1985, p. 589; *Trib. amm. reg.*, 1985, I, p. 2681

T.A.R. Lazio, sez. III, 23 agosto 1985, n. 1286, *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 48; *Trib. amm. reg.*, 1985, I, p. 3236

T.A.R. Lazio, sez. III, 24 ottobre 1985, n. 1613, *Foro it.*, 1986, III, c. 389; *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 38

T.A.R. Lazio, sez. III, 19 settembre 1986, n. 2952, *Riv. dir. sport.*, 1987, p. 78; *Trib. amm. reg.*, 1986, I, p. 3251

T.A.R. Lazio, sez. III, 20 agosto 1987, n. 1449, *Giur. it.*, 1988, III, 1, p. 40; *Riv. dir. sport.*, 1987, p. 682

T.A.R. Lazio, sez. III, 8 febbraio 1988, n. 135, *Trib. amm. reg.*, 1988, I, p. 761

T.A.R. Lazio, sez. III, 16 luglio 1991, n. 986, *Riv. dir. sport.*, 1991, p. 66

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 1 aprile 2004, n. 2987, *Foro amm. T.A.R.*, I, 2004, p. 4

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza 28 luglio 2004, n. 4332, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200404332_OS.doc

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 30 luglio 2004, n. 7550, *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 1138

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza 6 settembre 2004, n. 4858, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200404858_OS.doc

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza 6 settembre 2004, n. 4859, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200404859_OS.doc

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 21 gennaio 2005, n. 526, *www.giustamm.it*, 2005, 2

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 21 gennaio 2005, n. 527, *www.giustamm.it*, 2005, 2

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 21 gennaio 2005, n. 528, *www.giustamm.it*, 2005, 2

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 21 gennaio 2005, n. 529, *www.giustamm.it*, 2005, 2, con nota di LUBRANO E., *Le sentenze-Empoli, ovvero un passo indietro per la certezza del diritto?!*

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 7 aprile 2005, n. 2571, *Gior. dir. amm.*, 2005, p. 670

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 18 aprile 2005, n. 2801, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200502801_SE.doc

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200502244/_OS.doc

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 31 maggio 2005, n. 4284, *Foro amm. T.A.R.*, 2005, pp. 2874 - 2886, con nota di DE PAOLIS S., *Cartellino rosso per il giudice amministrativo. Il sistema di giustizia sportiva alla luce della l. 280/2003*

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 14 dicembre 2005, n. 13616, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200513616_SE.doc

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 23 dicembre 2005, n. 14813, *RDES*, 2006, II, pp. 183 - 187

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 15 giugno 2006, n. 4604, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200604604_SE.doc

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200604666_OS.doc

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671, http://www.giustizia-amministrativa.it/ordinanze/RM_200604671_OS.doc

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 22 agosto 2006, n. 7331, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200607331_SE.doc

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 1 settembre 2006, n. 7910, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200607910_SE.doc

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664, *RDES*, III, 2, pp. 129 - 134

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 8 giugno 2007, n. 5280, *Foro it.*, 2007, III, c. 474, con nota di PALMIERI A., *In tema di giustizia sportiva*

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 21 giugno 2007, n. 5645, *Foro it.*, 2007, III, c. 473; *RDES*, 2007, III, pp. 105 - 121

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 5 novembre 2007, n. 10894, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200710894_SE.doc

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 5 novembre 2007, n. 10911, *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 86

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 19 dicembre 2007, n. 13660, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200713660_SE.doc

T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 19 marzo 2008, n. 2472, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/RM_200802472_SE.doc

T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 24 maggio 2006, n. 1257, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/MI_200601257_SE.doc

T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 9 febbraio 2007, n. 401, *Problematiche di applicazione della legge 280/2003: la competenza del T.A.R. Lazio è di natura inderogabile*, *www.giustizia-sportiva.it*, 2007, 1, pp. 188 - 192

T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 20 novembre 2006, n. 5389, http://www.giustizia-amministrativa.it/sentenze/LE_200605389_SE.doc

T.A.R. Sicilia, Catania, decreto 4 aprile 2007, n. 401, *RDES*, III, 2, pp. 123 - 127

T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 19 aprile 2007, n. 679, *RDES*, III, 2, pp. 135 - 154

T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 19 dicembre 2001, n. 2146, http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/PA_200102146_SE.doc

T.A.R. Toscana, 13 gennaio 1977, n. 21, *Riv. dir. sport.*, 1980, p. 563

Trib. Catania, 27 dicembre 1983, *Giur. comm.*, 1984, II, pag. 617

Trib. Genova, 5 giugno 1972, *Riv. dir. sport.*, 1973, p. 59

Trib. Genova, 26 agosto 2005, *Corr. merito*, 2005, 11, pp. 1161 - 1170, con nota di BELFIORE C., *E' costituzionalmente legittima la giurisdizione, esclusiva, del Tar in materia sportiva?*

Trib. Napoli, 20 settembre 1973, *Dir. giur.*, 1973, p. 871

Trib. Ravenna, 10 novembre 1977, *Foro it.*, 1978, I, c. 1024

Trib. Ravenna, 14 settembre 1994, *Foro it.*, 1994, I, c. 3532

Trib. Roma, 5 aprile 1975, *Riv. dir. sport.*, 1980, p. 565

Trib. Roma, 20 ottobre 1979, *Riv. fin. loc.*, 1981, p. 97

Trib. Roma, 20 settembre 1996, *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 546 ss., con nota di NACCARATO G., *Sulla carenza di giurisdizione del giudice statale in ordine alla organizzazione di competizioni sportive*

