

UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA E SCIENZE POLITICHE,
ECONOMICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA

**LA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO IN
AMBITO SPORTIVO**

Relatore:

Chiar.mo Prof. Stefano Rossa

Candidato:

Paolo Curallo

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

SOMMARIO

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO PRIMO	3
PROFILI GIURIDICI DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO ITALIANO	3
1.1 Lo sport e la sua configurabilità come ordinamento.	3
1.2 Il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo.	11
1.2.1 La rivendicazione di autonomia dell'ordinamento sportivo.	14
1.3 Le fonti del diritto sportivo.	14
1.3.1 Le fonti eteronome dell'ordinamento internazionale ed europeo.	14
1.3.2 Le fonti eteronome del diritto statale	17
1.3.3 Le fonti autonome	19
1.4 Considerazioni conclusive.	26
CAPITOLO SECONDO	29
GLI ORGANISMI DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO NAZIONALE ED I RAPPORTI CON LA GIURISDIZIONE STATALE	29
2.1 La natura giuridica delle istituzioni sportive nazionali e dei relativi atti.	30
2.1.1 L'evoluzione della disciplina del Comitato Olimpico Nazionale Italiano.	30
2.1.2 Le Federazioni sportive nazionali.	34
2.2 Le classificazioni generali della giurisdizione amministrativa: cenni.	49
2.2.1 La giurisdizione generale di legittimità.	50
2.2.2 La giurisdizione di merito.	52
2.2.3 La giurisdizione esclusiva.	53
CAPITOLO TERZO	57
IL PANORAMA DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA NEL SISTEMA DELINEATO DALLA LEGGE 17 OTTOBRE 2003, N. 280.	57
3.1 Dalla legislazione di emergenza alla conversione in legge: i casi di "rilevanza" per l'ordinamento statale.	57
3.1.1 Gli artt. 1 e 2 della Legge n. 280/2003 e le prime incertezze interpretative.	64

3.1.2 La c.d. pregiudiziale sportiva e la giurisdizione del giudice statale.	66
3.2 I contrasti giurisprudenziali sulle controversie derivanti da sanzioni disciplinari.	69
3.2.1 Il caso “abbonati-Catania” e lo scontro tra i Tribunali amministrativi siciliani.	73
3.2.2 La giurisprudenza amministrativa da c.d. “Calciopoli” sino all’ordinanza n. 241/2010 del T.A.R. Lazio.	77
3.3 Considerazioni riassuntive.	82
CAPITOLO QUARTO	85
LA GIURISDIZIONE MERAMENTE RISARCITORIA DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO SECONDO LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE	85
4.1 La sentenza della Corte costituzionale 11 febbraio 2011, n. 49.	85
4.1.1 Le critiche della dottrina alla pronuncia della Consulta.	88
4.1.2 La giurisprudenza successiva alla sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011.	92
4.2 La sentenza della Corte costituzionale 25 giugno 2019, n. 160.	100
4.2.1 Le critiche della dottrina alla conferma della sola tutela risarcitoria.	103
4.3 La giurisprudenza successiva alle sentenze della Consulta.	106
4.4 Considerazioni riassuntive.	114
CONCLUSIONI	117
BIBLIOGRAFIA	123
SITOGRAFIA	141
GIURISPRUDENZA	143
RINGRAZIAMENTI	153

Introduzione

Il presente elaborato volge lo sguardo allo studio della rilevanza giuridica che possono assumere le attività sportive per comprendere i tratti che caratterizzano il rapporto di queste con l'ordinamento statale, in considerazione del sempre maggior valore assunto nel tempo sotto il profilo economico-sociale.

Ad esse possono essere ricondotte sia attività che esauriscono la propria funzione nel gioco o nel "benessere" della persona, sia attività che rispondono all'accezione più comune di sport, inteso come attività ludica organizzata da regole ritenute vincolanti per coloro che la praticano.

Tuttavia, il diritto sportivo si interessa solamente delle vicende sportive codificate, le cui regole sono positivizzate e organizzate dalle istituzioni sportive. Ciò che avviene al di fuori di tale ambito è irrilevante nel mondo del diritto, fintantoché penalmente lecito.

È dunque essenziale comprendere se esista o meno un "ordinamento sportivo", e, in caso affermativo, quali siano i suoi precipi caratteri. Alla ricerca di un riscontro a questi interrogativi si orienta quindi, in primo luogo, il presente elaborato.

Dopo una disamina dell'evoluzione storica e giuridica del concetto di ordinamento saranno esaminati gli elementi caratterizzanti l'ordinamento sportivo e rievocate le fonti regolatrici, che si articolano in "eteronome" ed "autonome".

In secondo luogo, lo studio si incentrerà sulla disamina della natura giuridica delle istituzioni sportive e degli atti che dalle stesse promanano, al fine di comprenderne la possibile incidenza sui diritti soggettivi ed interessi legittimi dei soggetti coinvolti, primi tra tutti tesserati e affiliati, e le forme di tutela giurisdizionale alle quali questi ultimi possono accedere. Individuati i punti di contatto tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale, la trattazione pertanto si soffermerà sulle criticità che sorgono nell'individuare la giurisdizione competente a dirimere le controversie a seconda che queste vertano su materie tecniche, disciplinari, economiche o amministrative.

Verranno successivamente ricostruiti gli aspetti salienti della disciplina generale della giustizia amministrativa (ossia la giurisdizione generale di legittimità, la giurisdizione estesa al merito e la giurisdizione esclusiva), per poi affrontare, più specificamente, il sistema delineato dalla Legge n. 280/2003 (recante disposizioni in materia di giustizia sportiva) ed i criteri normativi di distribuzione delle competenze tra la giurisdizione sportiva e quella ordinaria e

amministrativa statale, con particolare riferimento alle sanzioni disciplinari e alla loro potenziale idoneità a investire le situazioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento statale.

Lo studio si incentrerà infine sulle incertezze interpretative sorte in conseguenza dell'intervento legislativo e sugli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza, prima e dopo le sentenze n. 49/2011 e n. 160/2019 della Corte costituzionale.

Nel corso della trattazione, saranno rievocati alcuni casi, taluni anche di rilievo mediatico, in cui la Suprema Corte di Cassazione e le Corti di merito hanno affrontato la disamina dei criteri di distribuzione della giurisdizione, in particolare di quella in capo al giudice amministrativo, relativa alle controversie in ambito sportivo e gli strumenti, a disposizione dei soggetti affiliati e tesserati, per la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive, a fronte delle disposizioni di cui agli articoli 24, 103 e 113 Cost.

CAPITOLO PRIMO

PROFILI GIURIDICI DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO ITALIANO

SOMMARIO: 1.1. Lo sport e la sua configurabilità come ordinamento; 1.2. Il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo; 1.2.1. La rivendicazione di autonomia dell'ordinamento sportivo; 1.3. Le fonti del diritto sportivo; 1.3.1. Le fonti dell'ordinamento internazionale ed europeo; 1.3.2. Le fonti eteronome del diritto statale; 1.3.3. Le fonti autonome; 1.4. Considerazioni conclusive.

1.1 Lo sport e la sua configurabilità come ordinamento.

Al termine “sport” sono stati storicamente attribuiti una moltitudine di significati e ruoli. Le società più antiche della Mesopotamia, dell'Egitto, della Grecia, dove nacquero le Olimpiadi del mondo antico, e di Roma hanno attribuito allo sport un ruolo sacrale, educativo, agonistico o ancora militare¹. Oggi l'attività sportiva si fonda sugli inestimabili e irrinunciabili valori sociali, educativi e culturali della tolleranza, dell'accessibilità e inclusività per le categorie più fragili ed economicamente svantaggiate, del dialogo interculturale e del rispetto reciproco, ed è un potente strumento di formazione psicologica ed emozionale, di rieducazione e di istruzione, oltre che di miglioramento della salute individuale e, conseguentemente, pubblica, attraverso la stessa attività fisica e la sua collaborazione nella lotta al doping².

Va altresì sottolineata la dimensione economica che il fenomeno sportivo ha raggiunto negli ultimi decenni: nel 2019 la filiera estesa dello sport in Italia raggiungeva un Valore Aggiunto³ di € 24,5 miliardi, pari all'1,37% del PIL nazionale, occupando circa 420.000

¹ In tal senso P. PASSARIELLO-C. PRIARONE, *La storia dello sport e dell'educazione fisica*, in *Facciamo sport insieme*, Zanichelli, Bologna, 2007, p. 1 ss.

² In tal senso, Carta Europea dello sport, Rodi, 1992 (https://www.coni.it/images/documenti/Carta_europea_dello_Sport.pdf); Libro bianco sullo sport, Bruxelles, 2007 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0391>); Trattato di Lisbona, Lisbona, 2009 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>).

³ Valore aggiunto: «l'aggregato che consente di apprezzare la crescita del sistema economico in termini di nuovi beni e servizi messi a disposizione della comunità per impieghi finali. È la risultante della differenza tra il valore della produzione di beni e servizi conseguita dalle singole branche produttive ed il valore dei beni e servizi intermedi dalle stesse consumati (materie prime e ausiliarie impiegate e servizi forniti da altre unità produttive)». in Glossario Istat, 2012, p. 7 (<https://www.istat.it/it/files//2016/01/Glossariodef.pdf>).

lavoratori, ossia l'1,65% della forza lavoro del Paese⁴. Se fino all'inizio degli Anni '80 circa, come sarà ricostruito nel corso della trattazione, il fenomeno sportivo è stato interessato prevalentemente da interventi giurisprudenziali, successivamente anche l'interesse del legislatore si è fatto più marcato⁵.

I fenomeni sportivi sono “difficilmente catalogabili”⁶: alcune attività esauriscono la propria funzione nel gioco, altre nel “benessere” della persona, altre ancora sono attività strettamente sportive e rispondono all'accezione più comune di sport.

Il termine “sport” è inglese e trae origine dal francese antico *desport*, ossia diporto, divertimento, non tanto per l'attività stessa dei suoi protagonisti in gara, quanto per le sensazioni che la sua pratica suscita in chi vi assiste⁷. Con questo vocabolo può intendersi «ogni attività ludica organizzata le cui regole sono universalmente accettate e ritenute vincolanti da coloro che la praticano»⁸, ma anche più generalmente esercizi e gare svolti, singolarmente o in squadre, per motivi originariamente di svago e/o attinenti allo sviluppo della forza fisica o dell'agilità del corpo⁹. La prevalente dottrina ritiene consustanziale alla definizione di sport il profilo e la finalizzazione agonistica della prestazione sportiva¹⁰.

⁴ OSSERVATORIO VALORE SPORT, *Forum the European House – Ambrosetti*, I ed., 2023, p. 73 ss. (https://admin.ambrosetti.eu/dompdf/crea_wmark.php?doc=L2F0dGFjaG1lbnRzL3BkZi9vc3NlcnZhdG9yaW8tdmFsb3JILXNwb3J0LXJhcHBvcnRvLTIwMjMtMjAyMzAxMjUxMC5wZGY%3D&id=17337&muid=corporate).

⁵ Il primo intervento del legislatore repubblicano italiano avviene con la Legge 23 marzo 1981, n.91 (Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti), di cui si tratterà nel corso del corrente capitolo e dei successivi.

⁶ In tal senso M. SANINO, voce *Sport* (2006), in *Enc. Giur.*, vol. XXXIV, Roma 1993, p. 1.

⁷ Enciclopedia online Treccani, voce *Sport*, consultabile al link <https://www.treccani.it/enciclopedia/ricerca/DESPORT/?search=DESPORT>.

⁸ P. M. PIACENTINI, voce *Sport*, in *Dizionario amministrativo*, a cura di G. GUARINO, Giuffrè, Milano, 1983, p. 1425.

⁹ Cfr. M. SANINO, *Diritto sportivo*, CEDAM, Padova, 2011, p. 3.

¹⁰ Cfr. M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, Wolters Kluwer, Milano, 2023, p. 11. Cfr. anche DI NELLA, *Manuale di diritto dello sport*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2021, p. 15, per il quale «gli elementi della struttura fenomenologica dello sport sono sia di natura oggettiva, ossia l'esperienza psicofisica del corpo umano, il movimento reale nonché il confronto con l'ostacolo, sia di natura soggettiva, cioè la ricerca della performance e la competizione». Secondo l'Autore, la competizione, intesa come volontà di superare l'avversario, è strettamente connessa all'attività sportiva. Inoltre, F. FRANCESCHETTI, *L'organizzazione tecnica delle Federazioni e delle società sportive*, in *Elementi organizzativi e gestionali dello sport*, a cura di C. BOTTARI-F. FRANCESCHETTI - G. PARUTO, Bologna 2018, p.31, che concorda nel ritenere lo sport «quell'attività motoria, competitiva, istituzionalizzata, che contenga i caratteri dell'alea, quindi lo sport non può prescindere dal movimento, dall'agonismo, né dall'incertezza del risultato della competizione e richiede regole universali dettate dalle Istituzioni preposte (CIO, Federazioni...)», con ciò invocando quali elementi essenziali dello sport, oltre all'agonismo e alla competizione, la “istituzionalizzazione” del singolo sport e delle sue regole tecniche; si veda ancora L. SANTORO in G. LIOTTA - L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 7, per la quale lo sport, distinto dal gioco per la “serietà dei fini” di chi lo pratica, consisterebbe,

Il Legislatore nazionale¹¹ ha ritenuto di definire “sport” qualunque attività fisico-motoria, non necessariamente organizzata, da chiunque praticata, agonista o dilettante, tesserato o non tesserato, in cui sia presente, quando non la stretta osservanza, quantomeno la tensione dei partecipanti al rispetto delle regole di gioco e di gara condivise¹². La definizione prescinde dalla presenza di organismi istituzionali, idonei ad emanare precetti di natura tecnica, ma anche amministrativa e capaci di esplicare i propri effetti anche al di fuori del mero contesto sportivo.

Il diritto sportivo si interessa solamente delle vicende sportive che sono codificate, le cui regole sono positivizzate e organizzate da una istituzione riconoscibile (e riconosciuta) che sia a capo di un ordinamento sportivo. Tutto ciò che *de residuo* cade al di fuori di tale ambito è indifferente all’esperienza giuridica, fintantoché sia penalmente lecito¹³. Momento cruciale risiede allora nel fatto di comprendere se esista o meno un ordinamento sportivo, e, in caso affermativo, quali caratteri esso abbia.

La Costituzione italiana, nella sua versione originale del 1948, non disciplina la materia, se non indirettamente negli articoli 2¹⁴ e 18¹⁵. Con la riforma del titolo V introdotta con Legge Costituzionale n. 3 del 2001, l’“ordinamento sportivo” viene invece evocato espressamente tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni nell’art. 117 comma 3¹⁶.

sotto il profilo soggettivo, «nell'eccezionale qualità dell'impegno di ordine preminentemente fisico, ma anche intellettuale, volitivo e morale, correlato alla particolare natura dell'organismo sportivo, che si realizza nel bisogno individuale e collettivo di un superamento continuo dei propri record», cui si accompagnerebbe «l'elemento oggettivo della competizione, che si concreta nell'antagonismo di forze contrapposte con l'osservanza di un comportamento leale e conforme alle regole previamente fissate».

¹¹ Cfr. D.Lgs. n. 36/2021, art. 2, comma 1, lett. *nn*): «sport: qualsiasi forma di attività fisica fondata sul rispetto di regole che, attraverso una partecipazione organizzata o non organizzata, ha per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli».

¹² Cfr. M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, cit., p. 13-14.

¹³ In tal senso, *ex multis*, M. PIAZZA, *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Giur. Cost.*, fasc. VI, 2013, p. 5124 ss.

¹⁴ Articolo 2 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».

¹⁵ Articolo 18 Costituzione: «I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare».

¹⁶ Articolo 117 comma 3 Costituzione: «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del

Prima di indagare l'esistenza di un ordinamento sportivo è tuttavia opportuno conoscere il significato di "ordinamento giuridico" che, nella teoria generale del diritto, ha visto una evoluzione storica e giuridica del concetto. La cd. teoria normativistica¹⁷, elaborata da Hans Kelsen, individua il diritto come un insieme di norme, gerarchicamente strutturate, strettamente correlate col potere e col fine ultimo di limitarlo. La teoria si inquadra nell'ambito della corrente filosofica del "positivismo giuridico", secondo cui il concetto di diritto è affine a quello di norma¹⁸. Più precisamente, secondo il positivismo classico le norme sono tali perché vi è un'autorità che ha il potere di imporre il contenuto del diritto attraverso la forza. Kelsen ritiene che, nella teoria del diritto, debba essere escluso ogni riferimento ad elementi filosofici, storici, sociologici, antropologici, morali e politici al fine di individuare il carattere proprio e specifico del diritto, ossia quello della validità degli ordinamenti giuridici¹⁹: a ciò si deve l'espressione di dottrina "pura" del diritto, titolo dei suoi due testi più celebri. L'Autore assume che l'ordinamento giuridico non è un sistema di norme giuridiche poste l'una accanto all'altra in condizioni di parità, bensì una struttura gerarchica composta da vari piani di norme giuridiche: «la loro unità è prodotta conformemente ad un'altra norma, riposa su quest'ultima, la cui produzione a sua volta è determinata da un'altra: un procedimento a ritroso che termina nella norma fondamentale, ipotetica, nel senso ora precisato, è quindi il fondamento supremo della validità, su cui si fonda l'unità di questo nesso di produzione»²⁰. Secondo l'orientamento di Kelsen, le norme si definiscono giuridiche quando si possono ricondurre ad una diversa norma, superiore, la c.d. *Grundnorm*, che autorizza la norma subordinata²¹. La validità della norma è dunque indipendente dalla reale efficacia della stessa e si basa sul mero rispetto delle forme prescritte per la sua approvazione²². Per Kelsen il diritto è sempre positivo, e la sua positività risiede nel fatto che esso promana da atti dell'uomo, ed è quindi indipendente dalla morale. È questa la «differenza fra il diritto positivo e il diritto naturale, il quale, come la morale, è dedotto

sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

¹⁷ H. KELSEN, *La teoria pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1966.

¹⁸ Cfr. C. FARALLI, *Le grandi correnti della filosofia del diritto: dai Greci ad Hart*, Giappichelli, Torino, 2011, spec. p. 43-61.

¹⁹ In tal senso M. DOGLIANI-I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2017, p. 29.

²⁰ H. KELSEN, *La teoria pura del diritto*, cit.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

da una norma fondamentale possibilmente evidente di per sé, considerata come espressione della volontà della natura o della ragion pura»²³.

Kelsen afferma altresì che non può esistere uno Stato senza diritto e che dunque il diritto è una realtà imprescindibile rispetto allo Stato²⁴: non può esistere l'uno senza l'altro. Lo Stato è considerato “Dio del diritto” e coincide interamente con l'ordinamento giuridico²⁵, e all'onnipotenza di Dio nel mondo corrisponde, nel diritto, quella dello Stato²⁶.

Il concetto di ordinamento giuridico, secondo l'autore tedesco, è dunque individuato esclusivamente nel sistema di norme poste dallo Stato, e sarebbe coincidente con il concetto di “sistema normativo”, composto dal solo elemento della “normazione”.

Successivamente tale impostazione viene sottoposta a revisione critica dalla cd. teoria istituzionalista. Tale teoria giuridica, elaborata in Francia da Maurice Hauriou²⁷ e in Italia da Santi Romano²⁸, contrariamente al normativismo, contesta la definizione di diritto come norma e nega alla norma giuridica la componente primaria di diritto. Ciò che per la teoria romaniana caratterizza un ordinamento giuridico è la preesistenza, all'interno di un gruppo sociale, di un'organizzazione finalizzata a stabilire l'ordine. Romano ammette che le norme siano pur sempre una componente del diritto, ma appartengono ad un momento successivo alla sua nascita. Lo scopo caratteristico del diritto è quello dell'organizzazione sociale, e dunque l'istituzione è la prima, originaria ed essenziale manifestazione del diritto²⁹: «ogni forza che sia effettivamente sociale e venga quindi organizzata, si trasforma per ciò stesso in diritto»³⁰.

Religione, morale, costume, convenzioni, economia e regole tecniche sono manifestazioni dello spirito umano e possono essere in tutto o in parte assunte nel mondo giuridico, e formarne il contenuto³¹. Alla domanda se il diritto sia anteriore allo Stato o viceversa, «problema che non è precisamente lo stesso dell'altro se ci sia diritto non prima, ma fuori dello Stato, cioè se vero diritto sia soltanto quello statale»³², Romano risponde che, dato

²³ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1980, p. 115

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ H. KELSEN, *Über Staatsunrecht*, in *Zeitschrift f. das pr. u. öff. recht*, 1913.

²⁷ Si veda M. HAURIUO, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, Giuffrè, Milano, 1967.

²⁸ Si veda S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946.

²⁹ Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 42-43.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 44-45.

³² Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 48.

uno Stato, non si può non avere nel medesimo tempo un ordinamento giuridico, che rappresenta per l'appunto il regime statale, come, dato questo regime, non si può non avere lo Stato³³.

L'aspetto fondamentale e primario del diritto è dato dall'istituzione in cui esso si concreta e non dalle orme o dai precetti con cui esso opera, che rappresentano solo un aspetto derivato e secondario³⁴. Lo Stato esiste "perché esiste", ed è ente giuridico dal momento in cui ha vita (e come dice l'Autore, questo non vale solo per lo Stato): la sua nascita non è un procedimento regolato da norme giuridiche, ma è un mero fatto, un procedimento «pregiuridico»³⁵. E il diritto si ha appena questo fatto è compiuto. Di conseguenza, prima e fuori l'istituzione non può esserci diritto, perché manca l'organizzazione che rende giuridica la norma³⁶. È l'organizzazione sociale a porre la norma e non vi può essere società senza che in essa si manifesti il fenomeno giuridico: l'autore rileva infatti il brocardo *ubi ius ibi societas*³⁷. Ogni ordinamento giuridico è un'istituzione e ogni istituzione è un ordinamento giuridico: «l'equazione fra i due concetti è necessaria ed assoluta»³⁸.

Nella seconda parte della sua opera più celebre, l'autore critica chi, come Kelsen, ritiene che il concetto di diritto e di Stato siano perfettamente sovrapponibili. Infatti, «mentre il concetto di diritto si determina perfettamente senza quello dello Stato, al contrario non è possibile definire lo Stato senza ricorrere al concetto di diritto»³⁹. Lo Stato non è dunque che una specie del genere "diritto"⁴⁰.

In definitiva, l'ordinamento, inteso come Istituzione, travalica i confini del diritto in sé: il momento istitutivo, o organizzativo, precede logicamente e produce quello normativo⁴¹. Ne deriva il fatto che non si può ricondurre l'ordinamento giuridico statale a quella di un insieme di regole, perché l'istituzione giuridica coincide con il concetto di società⁴²: «il diritto è, infatti, più l'espressione di una psicologia collettiva che la proiezione del potere su di un territorio»⁴³.

Dalle assunzioni sul concetto di ordinamento giuridico, Romano deduce il corollario, sviluppato poi nella seconda parte della sua opera, secondo cui esistono tanti ordinamenti

³³ *Ibidem*.

³⁴ Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 50.

³⁵ Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 60.

³⁶ Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 50-51.

³⁷ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 25.

³⁸ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 2.

³⁹ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 111-112.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ E. LUBRANO - L. MUSUMARRA, *Diritto dello Sport*, Discendo Agitur, Roma, 2016, p. 5, nota 3.

⁴² S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit.

⁴³ P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. Amm.*, fasc.1-2, 2012, p. 13.

giuridici quante istituzioni⁴⁴, contrariamente alla teoria giuspositivista, che vede nello Stato l'unico ordinamento cui potersi ricondurre la titolarità del diritto: seppure la più complessa, lo Stato rappresenta solo una delle istituzioni, e non elide la giuridicità di altre formazioni sociali⁴⁵. La teoria del pluralismo giuridico sostiene a differenza della teoria kelseniana, che esistono tanti ordinamenti quanti sono i gruppi sociali dotati di una struttura organizzativa, nel rispetto dei caratteri della plurioggettività e dell'organizzazione. Lo Stato, dunque, rappresenta l'istituzione fondamentale e più complessa, ma che è capace di convivere con altre istituzioni, più grandi (organizzazioni internazionali, Unione Europea ecc.), o più piccole (enti territoriali quali Regioni, Città metropolitane e Comuni).

Con particolare riferimento al sistema sportivo, la prima elaborazione dottrina della qualifica di ordinamento si deve a Widar Cesarini Sforza⁴⁶. Nella sua prospettazione, lo Stato, di fronte all'esistenza di un altro ordinamento, può farlo proprio, se lo considera rilevante, riproducendone le norme o effettuando rinvii ad esso, oppure può, se alternativamente lo considera irrilevante, ignorarlo: in tal caso l'ordinamento in questione godrà di esistenza propria, accanto a quello statale⁴⁷. Secondo l'autore, le istituzioni sportive si collocano al di fuori della visione civilistica del contratto per adesione, costituendo invece processi originari di creazione di norme giuridiche, autonome rispetto a quelle statali⁴⁸.

Secondo Sforza, le norme concernenti la pratica sportiva sono disciplinate da un diritto di natura privatistica di titolarità delle comunità sportive, alla cui attuazione sono adibiti organi giurisdizionali propri dell'ecosistema sportivo in un rapporto di indipendenza dall'ordinamento generale⁴⁹. Il fenomeno sportivo è "indifferente" all'ordinamento statale e al primo è attribuita una sfera di libera esplicazione in senso ordinamentale relativamente alle articolazioni organizzative e funzionali in ambito tecnico e disciplinare⁵⁰.

⁴⁴ Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 106.

⁴⁵ In tal senso S. PAPA, *Il processo sportivo dopo il codice Coni*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 9.

⁴⁶ W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, in *Riv. ital. Scienze giur.*, 1929, 1-2, p. 43 ss.

⁴⁷ W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, cit., p. 33.

⁴⁸ Cfr. W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, cit., p. 1383. In tal senso si veda R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 16.

⁴⁹ W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.* 1933, fasc. I, p. 1394-1397.

⁵⁰ In tal senso R. BORRELLO, *La posizione dell'organizzazione sportiva nell'attuale quadro costituzionale: alcune riflessioni su un profilo fortemente problematico*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.5, 1° ottobre 2019, pag. 2687.

Negli anni successivi alle teorizzazioni di Romano, Massimo Severo Giannini elabora una delle prime opere italiane sull'ordinamento sportivo⁵¹ condividendo l'idea di fondo della teoria istituzionalista. Secondo l'Autore, l'ordinamento sportivo deve tuttavia coesistere con il sistema di norme sovraordinato statale; nella loro interazione il bilanciamento di interessi deve essere preservato, onde rispettare, da un lato, le esigenze di autonomia del primo e, dall'altro, i principi fondamentali del secondo.

Sempre Giannini rileva l'incompletezza dell'opera di Santi Romano sul piano della specifica individuazione degli elementi caratterizzanti l'ordinamento giuridico in generale⁵², individuandoli in plurisoggettività, normazione e organizzazione⁵³. Come evidenziato da Paolo Grossi, vi è una caratteristica assolutamente centrale: deve trattarsi di una comunità che trova il suo «fattore di coesione in valori assunti (e condivisi) da ciascuno dei suoi membri»⁵⁴ e nella coscienza dei soci e caratterizza per la sua tipicità e irripetibilità quel singolo ordinamento rispetto a ogni altro, rendendolo in sé completo ed autosufficiente. Se tali valori, nell'ordinamento statale italiano, possono ricondursi ai principi fondamentali enunciati nella Carta costituzionale, secondo Grossi⁵⁵ le ragioni e le giustificazioni fondative dell'ordinamento sportivo si rinvengono in «alcune virtù, ritenute supreme e il cui mancato esercizio lo [a intendersi il soggetto “non virtuoso”, ndr.] pone al di fuori della comunità»: “una certa etica”, il cd. *fair play*, l'agonismo, la solidarietà, la concorrenza leale, lo spirito di squadra e il rispetto nei confronti di compagni di squadra e avversari, giudici di gara e istituzioni ed autorità sportive sono i caratteri che contraddistinguono il comportamento dell'atleta virtuoso e dello sportivo autentico. Per Giannini non «appare più contestabile» che il mondo sportivo posseda gli elementi costitutivi tipici degli ordinamenti giuridici: «vi è infatti la *plurisoggettività*, costituita dagli atleti e dai praticanti uno sport, dagli enti sportivi (società e associazioni), dalle unioni nazionali di queste (per lo più Federazioni nazionali), dalle Federazioni c.d. internazionali, per i singoli sport, al Comitato olimpico internazionale (CIO), da altri organi ed enti superstatuali (sempre correntemente detti internazionali) e statali (p. es. da noi il Coni)»⁵⁶. Inoltre, le loro attività sono regolate e assicurate da organismi nazionali e internazionali, che sono

⁵¹ M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, p. 150.

⁵² M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, p. 10 ss.

⁵³ Il tema sarebbe poi stato ripreso da Giannini in altri saggi: *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. IV, 1958, p. 228 ss.; *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 674 ss.

⁵⁴ P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, cit., p. 6.

⁵⁵ P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, cit., pp. 6-7.

⁵⁶ M. S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1996, p. 671

organizzazioni proprie dell'ordinamento sportivo, le quali offrono gli strumenti normativi (*normazione*) per la regolamentazione interna del sistema, per un corretto svolgimento delle attività e per il mantenimento di quella che per ogni ordinamento giuridico definiremmo "pace sociale".

Giannini osserva invece come l'attività sportiva è regolata attraverso tre diversi profili: 1) esclusivamente da norme statali; 2) esclusivamente da norme sportive; 3) contestualmente da norme statali e norme sportive⁵⁷. Inevitabilmente è la sovrapposizione delle due tipologie di normative a creare le maggiori situazioni di contrasto. La compresenza delle norme dei due ordinamenti genera, cioè, potenziali dubbi interpretativi e conflitti non solo di carattere sostanziale, ma anche in relazione alla attribuzione della giurisdizione tra il giudice statale e il giudice sportivo. Proprio alla risoluzione di questo ordine di problemi, come si avrà modo di argomentare successivamente, si orienta il presente lavoro.

1.2 Il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo.

Delineato in tal senso il concetto di ordinamento sportivo, è necessario, tuttavia, applicarvi il principio di gerarchia delle fonti del diritto: solo lo Stato detiene la potestà normativa primaria, ossia il potere di emanare norme di rango costituzionale e legislativo, mentre tutti gli altri ordinamenti ad esso sottostanti hanno potestà normativa secondaria, che si traduce nell'emanazione di norme di rango subordinato a quello dello Stato⁵⁸.

Il sistema sportivo, tra gli altri, è dunque, come si illustrerà più diffusamente nel corso della trattazione, uno degli ordinamenti gerarchicamente sottoordinati a quello statale ancorché, *in parte qua*, autonomo. È qualificabile come ordinamento giuridico settoriale a formazione spontanea⁵⁹, ed è «proteso al perseguimento di un fine particolare, non istituito dall'ordinamento generale statale, ma sorto spontaneamente da un gruppo sociale il quale, una volta evoluto, si è creato una propria organizzazione ed ha emanato un proprio corpo di norme»⁶⁰.

⁵⁷ M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit., pp. 26-27.

⁵⁸ Disposizioni sulla legge in generale, Art. 1. (Indicazione delle fonti): «Sono fonti del diritto: 1) le leggi; 2) i regolamenti; 3) le norme corporative 4) gli usi».

⁵⁹ M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, cit., p. 31.

⁶⁰ G. VALORI, *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, Giappichelli, Torino, 2017 pag. 6. Al riguardo, si veda M. SANINO-F. VERDE, *Il diritto sportivo*, CEDAM, Padova, 2015, p. 658, secondo cui, «gli ordinamenti settoriali, di cui quello sportivo rappresenta uno degli esempi più emblematici esprimono dei veri e propri spazi giuridici autonomi, dallo stato riconosciuti, identificati, accettati e coordinati in quanto nuclei di potere operanti nei più disparati settori di interesse sociale».

L'ordinamento sportivo nasce secondo una dimensione internazionale⁶¹; esso, tuttavia, è un ordinamento superstatale, privo di territorialità ossia i singoli Stati rappresentano soltanto le sedi delle sue articolazioni nazionali, ma il territorio non è un elemento costitutivo, caratteristica che gli impedisce di essere pertanto un ordinamento sovrano⁶². Allo stesso tempo però è un ordinamento "originario": la sua efficacia trova fondamento esclusivamente nella propria forza, non su quella di altri ordinamenti che ne legittimino esistenza o validità⁶³.

Invece nelle sue declinazioni nazionali l'ordinamento sportivo cambia natura e diviene ordinamento "derivato" dall'ordinamento statale: l'ordinamento generale gli riconosce il carattere della giuridicità, in forza della sua supremazia gerarchica, e il rispetto dei principi fondamentali da esso posti ne assicura la liceità degli scopi⁶⁴. Il legame di derivazione è determinato dall'esistenza di due fattori essenziali: in primo luogo dal finanziamento pubblico dello Stato per via della riconosciuta meritevolezza dei fini perseguiti; in secondo luogo, dal fatto che i soggetti che operano nei vari ordinamenti settoriali (militari, professionisti, ecclesiastici, universitari, sportivi ecc.) sono anche soggetti dell'ordinamento statale⁶⁵.

All'interno della dottrina non mancano tuttavia critiche alla qualifica dell'ordinamento sportivo definito finora. Carnelutti prima, e Furno dopo, sviluppano negli anni Cinquanta del secolo scorso una dottrina che nega in modo assoluto la rilevanza giuridica del fenomeno sportivo, collocandolo al di fuori della giuridicità. Furno, in particolare, partendo dall'assunto che la gara sportiva è sempre un puro gioco⁶⁶, ne valorizza esclusivamente il carattere tecnico-agonistico e ludico. I due giuristi, tentando di ricostruire le competizioni sportive quali fattispecie in chiave contrattualistica, constatano l'assenza di natura patrimoniale nell'accordo di osservare determinate regole di gioco⁶⁷.

⁶¹ Il Comitato Internazionale Olimpico fu fondato nel 1894 al congresso di Parigi con il fine di istituire le Olimpiadi dell'età moderna.

⁶² M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, cit., p. 31.

⁶³ G. VALORI, *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, cit., p. 6.

⁶⁴ Cfr. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, IV ed., Milano, 1986, p. 38, secondo il quale «rispetto all'ordinamento statale gli altri ordinamenti possono essere: a) *originari* o *derivati* a seconda che trovino il titolo della loro validità in sé stessi ovvero nell'ordinamento statale [...]».

⁶⁵ In tal senso E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in L. CANTAMESSA-G. M. RICCIO-G. SCIANCALEPORE, *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 9-10.

⁶⁶ In tal senso C. FURNO, *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. it. dir. proc. civ.*, 1952, p. 636 ss., che parlava di «ordinamento tecnico autonomo»; cfr. altresì F. CARNELUTTI, *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, 1953, 21 ss.

⁶⁷ In tal senso G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo, tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, fasc. 3, 2012, p. 307. Proprio su questa linea di pensiero si pronuncia la Corte di Cassazione civile a Sezioni Unite con sentenza 26 ottobre 1989, n.4399 (in *Foro it.*, I, 1990, c. 899): «rispetto all'applicazione

La Suprema Corte⁶⁸ alla fine degli anni '70 del secolo scorso impegna per la prima volta in sede giurisprudenziale l'espressione "ordinamento giuridico sportivo" e delinea la struttura teorica del fenomeno sportivo e le declinazioni dei suoi rapporti con l'ordinamento statale: «il fenomeno sportivo, quale attività disciplinata, sia in astratto che in concreto, visto indipendentemente dal suo inserimento nell'ordinamento statale, si presenta come l'organizzazione a base plurisoggettiva per il conseguimento di un interesse generale. È un complesso organizzato di persone che si struttura in organi cui è demandato il potere-dovere, ciascuno nella sua sfera di competenza, di svolgere l'attività disciplinatrice, sia concreta, che astratta, per il conseguimento dell'interesse generale. È, dunque, un ordinamento giuridico». E ancora⁶⁹: «l'ordinamento giuridico sportivo è costituito ed opera nell'ambito territoriale in cui si esercita la sovranità dell'ordinamento giuridico statale. Esiste perciò, e non può non esistere, un rapporto tra l'uno e l'altro ordinamento: rapporto tra ordinamento giuridico sovrano ed ordinamento giuridico minore; e rapporto che si specifica nel senso del riconoscimento o nel non riconoscimento da parte del primo [...]».

La fattispecie di cui era stata investita la Corte concerneva la validità di un contratto stipulato fra una associazione sportiva e la moglie di un calciatore, la cui cessione ad un'altra squadra avrebbe da contratto comportato l'obbligo in capo all'associazione sportiva contraente di versare una certa somma di denaro alla donna. Sebbene tale tipo di contrattazione non fosse consentita dal regolamento della Federazione Italiana Giuoco Calcio, la Cassazione riteneva che tale divieto non potesse riconoscersi operante nell'ordinamento statale in quanto non esisteva una norma di divieto imperativo che operasse in tal senso. La sentenza n. 625/1978 afferma quindi la teoria pluralista, con la fondamentale precisazione che la potestà normativa dell'ordinamento sportivo non può sconfinare la funzione amministrativa. La potestà normativa

delle regole tecniche che determinano il risultato di una competizione agonistica» non è configurabile una posizione giuridica dei cittadini azionabile avanti alla giustizia statale, in quanto tali questioni sono all'ordinamento statale indifferenti. Tali norme, secondo questo orientamento, sono emanate dai gruppi sportivi col benessere dell'ordinamento generale: esse, pur essendo «dotate di rilevanza nell'ambito dell'ordinamento che le ha espresse sono insuscettibili di inquadramento giuridico nell'ambito dell'ordinamento generale». Si riporta la parte saliente della motivazione: «secondo l'ordinamento sportivo, il risultato delle competizioni agonistiche si acquisisce mediante applicazione di norme tecniche, tra le quali, rientra, appunto, quella che comporta la verifica di regolarità del punteggio. E se non può, in ipotesi, negarsi che dal conseguimento definitivo del risultato possano sorgere vari interessi, di natura varia, non è neppure pensabile che possano essere vantati diritti soggettivi o lamentate lesioni di essi, con riferimento alle valutazioni operate dagli organi tecnici».

⁶⁸ Cass. civ., sez. III, sentenza 11 febbraio 1978, n. 625, in *Foro it.*, 1978, I, c. 862 e ss.

⁶⁹ Cass. civ., sez. III, sentenza 625/1978, cit., c. 866.

“settoriale” produce precetti normativi di rango subordinato che devono necessariamente rispettare i principi stabiliti dalle fonti primarie dello Stato.

Sebbene l’esistenza e la tutela dell’ordinamento sportivo in Italia siano indirettamente ricavabili dalla lettura degli articoli 2 e 18 Cost. (che, rimandando a quanto ricostruito *infra*, tutelano rispettivamente l’individuo come singolo e nelle formazioni sociali e il diritto di libertà di associazione), e in modo diretto dall’articolo 117 Cost. (che prevede l’ordinamento sportivo tra le materie oggetto di normazione concorrente Stato-Regioni), il suo inquadramento a livello legislativo, ha luogo solo con il D.L. 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazione, dalla L. 17 ottobre 2003, n. 280. L’articolo 1 comma 1 del citato D.L. stabilisce infatti i “Principi generali”: «La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale». La norma, di cui saranno affrontate peculiarità e problematiche nel Capitolo Terzo, ha specificamente ad oggetto la disciplina del riparto di giurisdizione tra l’ordinamento statale e quello sportivo nazionale.

1.3 Le fonti del diritto sportivo.

Il diritto sportivo, che vede l’interazione tra più ordinamenti giuridici diversi, è governato da fonti di produzione normativa che derivano da soggetti esterni all’ordinamento sportivo, le fonti c.d. “eteronome”, e da fonti generate da soggetti ad esso appartenenti, c.d. “autonome”.

1.3.1 Le fonti eteronome dell’ordinamento internazionale ed europeo.

A partire dalla seconda metà del XX secolo la progressiva maggiore importanza a livello sociale e mediatica assunta dallo sport si è riflessa in un maggior interesse da parte delle istituzioni, che hanno affrontato il tema e hanno assunto l’impegno nei confronti dei propri cittadini per riconoscere e valorizzare i benefici del fenomeno sportivo.

Fra le fonti eteronome internazionali il primo documento è la *Carta europea dello sport per tutti*⁷⁰, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa⁷¹ a Bruxelles nel 1976. La Carta è di significativa importanza in quanto riconosce in forma scritta, per la prima volta, lo sport quale diritto individuale del cittadino. Essa afferma, all'articolo 1, che «ciascuno ha il diritto di praticare lo sport» e, all'articolo 2, che «La promozione dello sport, come fattore importante dello sviluppo umano, deve essere sostenuta e incoraggiata in modo appropriato dai fondi pubblici».

La *Carta Internazionale dello Sport e dell'Educazione fisica dell'UNESCO*⁷², adottata a Parigi il 21 novembre 1978, afferma che «la pratica dell'educazione fisica è un diritto fondamentale per tutti».

La Carta è stata rivista e aggiornata nel 2015 per valorizzare i benefici dell'attività fisica per la salute, i principi di non discriminazione sulla base di sesso e razza, l'inclusione delle persone con disabilità, la tutela dei bambini e il ruolo dello sport per lo sviluppo e la pace. Esso si pone dunque come punto di riferimento che orienta e supporta il processo decisionale in ambito sportivo⁷³.

Nel 1992, tra il 13 e il 15 maggio, si assiste alla emanazione, a Rodi, di due documenti in occasione della settima Conferenza dei Ministri europei responsabili dello Sport⁷⁴: *la Carta Europea dello Sport*⁷⁵ e il *Codice Europeo di Etica sportiva*⁷⁶.

La *Carta europea dello sport* ribadisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo quale elemento implicito, invita il potere pubblico degli Stati ad una azione complementare rispetto al movimento sportivo e di collaborazione con le organizzazioni e istituzioni sportive,

⁷⁰ Si riporta il testo della Carta Europea dello sport per tutti nel testo pubblicato nella rivista *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 1988, n. 1, pp. 129-130, consultabile al link https://unipd-centrodirittumani.it/public/docs/88_01_129.pdf.

⁷¹ Il Consiglio d'Europa (da non confondersi con il Consiglio europeo, che è un'istituzione della Unione Europea) è una organizzazione internazionale con sede a Strasburgo (Francia). È stata istituita con il Trattato di Londra il 5 maggio 1949, originariamente da dieci paesi, tra cui l'Italia. Oggi ha una dimensione paneuropea, contando 47 Stati, sommati a cinque Stati che hanno status di osservatore. Si riunisce una volta all'anno e ad esso vi partecipano i Ministri degli Affari Esteri con l'obiettivo di favorire la creazione di uno spazio democratico e giuridico comune in Europa, garantendo il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto. Le sue iniziative spesso assumono la forma di convenzioni, volte ad armonizzare tra loro le legislazioni degli Stati membri, o risoluzioni e raccomandazioni indirizzate ai singoli Stati.

⁷² https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235409_ita.

⁷³ S. BASTIANON-B. NASCIBENE, *Lo sport e il diritto comunitario*, in M. VELLANO - E. GREPPI, *Diritto internazionale dello sport*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 151-152.

⁷⁴ S. BASTIANON-B. NASCIBENE, *Lo sport e il diritto comunitario*, cit., p. 74 ss.

⁷⁵ https://www.coni.it/images/documenti/Carta_europea_dello_Sport.pdf.

⁷⁶ https://www.coni.it/images/documenti/Codice_Europeo_di_Etica_Sportivo_01.pdf.

favorendo anche una formazione professionale adeguata agli istruttori delle associazioni sportive e del sistema scolastico.

La prima recepisce e armonizza i principi della *Carta Internazionale dello Sport e dell'Educazione fisica dell'UNESCO* e della *Carta europea dello sport per tutti*.

All'art. 1, comma 2, essa pone lo scopo di «proteggere e sviluppare le basi morali ed etiche dello sport, nonché la dignità umana e la sicurezza di coloro che partecipano ad attività sportive, proteggendo lo sport, gli sportivi e le sportive da qualsiasi forma di sfruttamento ai fini politici, commerciali ed economici, e da pratiche scorrette ed avvilenti, compreso l'abuso di droga».

Anche l'art. 4, comma 1, è espressione di principi fondamentali: «l'accesso agli impianti o alle attività sportive sarà garantito senza alcuna distinzione di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o qualsiasi altra opinione, origine nazionale o sociale, appartenenza ad una minoranza nazionale, ricchezza, nascita o qualsiasi altro status».

Il *Codice Europeo di Etica sportiva*, adottato contestualmente, è invece un documento specificamente improntato sulla promozione dei valori intrinseci e più profondi dello sport, legati al c.d. *fair play*. Il Codice lo definisce (v. “Definizione del *fair play*”) e lo promuove come essenziale per lo sviluppo e la partecipazione allo sport: «*Fair play* significa molto di più che il semplice rispetto delle regole. Esso incorpora i concetti di amicizia, di rispetto degli altri e di spirito positivo. Il *fair play* è un modo di pensare, non solo un modo di comportarsi. Esso comprende la lotta contro l'imbroglio, contro le astuzie al limite della regola, la lotta al doping, alla violenza (sia fisica che verbale), a molestie sessuali ed abusi verso bambini, giovani o verso le donne, allo sfruttamento, alla diseguaglianza delle opportunità, alla commercializzazione eccessiva e alla corruzione».

Il *Libro bianco sullo sport*⁷⁷, adottato dalla Commissione Europea l'11 luglio 2007, ha l'obiettivo di fornire un orientamento strategico sul ruolo dell'attività sportiva dell'Unione europea. Il documento impegna gli Stati membri alla programmazione di una serie di politiche volte a rafforzare il ruolo sociale dello sport, approfondire la sua dimensione economica e favorirne cooperazione e organizzazione nell'Unione Europea⁷⁸.

⁷⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52007DC0391>.

⁷⁸ Su tali contenuti, J. TOGNON, *Unione Europea e sport: dalla dichiarazione n.29 al Trattato di Lisbona. L'irrisolto problema della specificità*, in J. TOGNON-A. STELITANO, *Sport, Unione Europea e diritti umani: il fenomeno sportivo e le sue funzioni nelle normative comunitarie e internazionali*, Cleup, Padova, 2011, p. 132 ss.

Il *Trattato di Lisbona*⁷⁹, firmato il 13 dicembre 2007, ha attribuito per la prima volta all'Unione Europea la competenza relativa al settore sportivo, attraverso l'articolo 165: «L'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa» (comma 1) ed è chiamata a sviluppare «la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi» (comma 2).

1.3.2 Le fonti eteronome del diritto statale

La Costituzione italiana contiene diverse disposizioni che si esprimono, direttamente o indirettamente, a tutela dello sport.

In primo luogo, la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, riformando il Titolo V, ha attribuito allo Stato, con l'art. 117 co. 2, lett. g)⁸⁰, la competenza esclusiva a legiferare sull'ordinamento e sull'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, all'interno dei quali è ricompreso il CONI.

Il comma 3 dello stesso articolo inserisce l'ordinamento sportivo tra le materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni e prevede che sia lo Stato a fissarne i principi fondamentali, lasciando alle Regioni la disciplina di dettaglio.

Prima delle menzionate disposizioni costituzionali, lo sport trovava comunque riconoscimento nell'art. 2 Cost, che tutela l'uomo individualmente e nelle diverse formazioni sociali, e dunque anche nelle attività culturali, ricreative ed economiche che hanno natura sportiva. Il legame dello sport con altre norme si rinviene anche negli articoli 18, 32 e 33 della Costituzione.

L'art. 18 garantisce infatti il diritto di associarsi liberamente, mentre l'art. 32, comma 1, tutela la salute quale «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività».

La Legge Costituzionale 26 settembre 2023 n. 1, aggiunge un ulteriore comma alla formulazione dell'art. 33 Cost.: «La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme».

⁷⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>.

⁸⁰ Articolo 117 comma 2 Costituzione: «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

L'attribuzione alla Repubblica del compito di riconoscere tale ruolo allo sport va letta in combinato disposto con l'art. 114 Cost., poiché ad esso sono chiamati a partecipare tutti gli enti costitutivi della Repubblica stessa, in tutte le loro declinazioni territoriali⁸¹. Inoltre, l'utilizzo del verbo «riconosce» lascia trasparire la visione dell'attività sportiva quale realtà “pre-esistente” e “pre-giuridica”, e meritevole di tutela e di promozione. L'espressione «in tutte le sue forme» esplicita il fatto che la norma abbraccia lo sport nelle sue diverse accezioni di attività professionistica, dilettantistica, amatoriale, organizzata o non organizzata. Tra le fonti dell'ordinamento statale di rango subordinato rispetto alla Costituzione ha un ruolo fondamentale la Legge 16 febbraio 1942, n. 426, istitutiva del Comitato Olimpico Nazionale Italiano: ad esso, dotato di personalità giuridica, sono attribuiti i compiti di organizzazione e potenziamento dello sport nazionale e indirizzo di esso verso il perfezionamento atletico con particolare riguardo al miglioramento fisico e morale (art. 2).

Alla fine del secolo scorso, il D.Lgs. 23 luglio 1999, n. 242 (c.d. decreto Melandri) lancia la stagione di innovazione legislativa anche sul piano costituzionale prima menzionato. Il provvedimento viene adottato in attuazione della delega conferita al governo dell'articolo 11, comma 1, lett. b) della Legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. legge Bassanini⁸²): nonostante il fatto che la presente legge si riferisca soltanto di “riordino” del CONI, l'intervento ha una portata più ampia e porta all'abrogazione della citata L. n. 426/1942.

Il decreto Melandri riconosce espressamente la natura di ente pubblico al CONI, superando il silenzio sul punto della sua legge istitutiva ed esplicitando così la soluzione a cui si era già giunti in via interpretativa da parte di dottrina⁸³ e giurisprudenza⁸⁴, e trasformando le Federazioni in persone giuridiche di diritto privato.

Ne segue un primo “riordino” con la Legge 8 agosto 2002, n. 178, che comporta la creazione della CONI Servizi S.p.A., e un secondo “riordino” per le modifiche e integrazioni al decreto Melandri.

⁸¹ Dossier dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, 9 giugno 2022, *Modifica all'articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva*, A.C. 3531-A cost. ed abb., XVIII Legislatura.

⁸² La L. n. 59/1997 delegava al Governo «il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

⁸³ G. NAPOLITANO, *La riforma del C.O.N.I. e delle federazioni sportive*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, p. 114.

⁸⁴ Cass. civ., SS. UU., 16 dicembre 1981, n. 6637, in *Riv. Dir. Sport.*, 1982, p. 560: «Al comitato olimpico nazionale italiano va riconosciuta la natura di ente pubblico non economico, in considerazione degli interessi generali che esso persegue nel settore sportivo, con attività ed organizzazione di tipo non imprenditoriale, nonché dell'espressa attribuzione di tale qualifica contenuta nella l. 20 Marzo 1975, n. 70 sul riordinamento degli enti pubblici».

Il secondo intervento ha luogo con il D.Lgs. 8 gennaio 2004, n. 14, il c.d. decreto Pescante, che definisce, all'articolo 2, il CONI quale "Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate" e attribuisce ad esso un potere di controllo, indirizzo, regolamentazione e gestione dell'attività sportiva, sia professionistica sia dilettantistica.

Il contributo più significativo all'ordinamento sportivo italiano è certamente dato dalla già citata L. n. 280/2003, di conversione con modificazioni del D.L. n. 230/2003. Il decreto riconosce espressamente l'autonomia dell'ordinamento sportivo e rappresenta il primo tentativo di razionalizzare i rapporti tra quest'ultimo e l'ordinamento statale, attraverso l'individuazione della esatta linea di confine tra l'area di operatività della giustizia sportiva e della giustizia statale⁸⁵.

1.3.3 Le fonti autonome

L'ordinamento sportivo nasce come fenomeno internazionale con l'istituzione del Comitato Olimpico Internazionale nel 1894 a Parigi.

Il CIO e gli enti ad esso correlati, quali la WADA (*World Anti Doping Agency*, ossia l'Agenzia mondiale anti-doping), il CAS (*Court of Arbitration for Sport* ossia il Consiglio Internazionale dell'Arbitrato in materia di sport), il CIFP (*International Fair Play Committee*, ossia il Comitato internazionale per il *fair-play*), il WOA (*World Olympian Association*, ovvero la Associazione internazionale degli atleti olimpici), l'IPC (*International Paralympic Association*, ovvero il Comitato Paralimpico Internazionale) e le Federazioni Sportive Internazionali sono istituzioni sportive di natura giuridica privatistica e di conseguenza le norme che tali enti emanano sono vincolanti solo per gli organismi che ne fanno parte⁸⁶.

La prima fonte che possa strettamente definirsi di diritto sportivo è l'"*Annuaire du Comité International Olympique*", adottata dal CIO nel 1908 e attualmente conosciuta col nome di Carta Olimpica; essa è la più importante fonte sovranazionale autonoma di diritto sportivo.

La Carta Olimpica riassume i Principi Fondamentali, le Regole e le Norme di Applicazione adottati dal CIO, oltre a determinare l'organizzazione e il funzionamento dei Giochi Olimpici moderni⁸⁷ e i diritti e doveri delle Federazioni Internazionali, dei Comitati

⁸⁵ M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, cit., p. 739.

⁸⁶ M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, cit., p. 60.

⁸⁷ G. VALORI, *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, cit., p. 97.

Nazionali Olimpici e dei Comitati Organizzatori dei Giochi Olimpici. Sono fonti di diritto sportivo internazionale anche le direttive, atti normativi vincolanti in merito agli obiettivi da esse stabiliti, e le raccomandazioni, prive invece di efficacia vincolante, del CIO.

Il Codice Mondiale anti-doping, redatto dalla WADA e introdotto nel 2003, vincola e sanziona atleti, associazioni sportive e Federazioni sul piano dell'utilizzo di sostanze e metodi il cui impiego per il miglioramento delle prestazioni sportive è severamente proibito.

Nel campo dello sport paralimpico, il rispetto della parità agonistica tra atleti con disabilità è assicurato dal Codice della classificazione degli standard internazionali per lo sport paralimpico emanato dal CPI: la fonte affronta il delicato compito di stabilire le condizioni di ammissibilità degli atleti alle competizioni e le regole e i requisiti tecnici e operativi funzionali alla creazione delle classi di competizione⁸⁸.

Le fonti tecnicamente più specifiche sono gli statuti e i regolamenti delle Federazioni Sportive Internazionali. Le rispettive Federazioni Sportive Nazionali sono tenute a conformarsi ad esse, e ciò garantisce uniformità a livello internazionale delle regole adottate per lo svolgimento delle gare e per la loro organizzazione.

Una di queste è certamente il regolamento della FIFA (*Federation Internationale de Football Association*), organismo internazionale con sede a Zurigo, che governa gli sport del calcio, del calcio a cinque e del *beach soccer*. Questo complesso sistema di norme copre gli aspetti meramente tecnici del gioco, quelli disciplinari, di giustizia interna, regolamentari su status e trasferimento degli atleti e su intermediari, sull'approvazione degli statuti e dei regolamenti delle Confederazioni (come la UEFA), delle Federazioni associate alla FIFA, delle Società e delle Associazioni sportive affiliate alle stesse Federazioni Nazionali.

Attraverso il procedimento di ammissione alla Federazione Internazionale, in virtù dell'impegno di natura convenzionale che ricordiamo essere un rapporto *iure privatorum*, l'insieme delle norme della Federazione Internazionale viene automaticamente incorporato nel sistema ordinamentale della Federazione Nazionale⁸⁹.

Sul piano della produzione normativa sportiva nazionale, vi sono gli statuti e i regolamenti delle Federazioni Sportive Nazionali che, in conformità alle fonti autonome di

⁸⁸ L. SANTORO in G. LIOTTA - L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, cit., p. 44-45. L'autore specifica che «requisito preliminare di ammissione alle competizioni paralimpiche è la sussistenza di una condizione di disabilità permanente che comporti una manifesta limitazione della capacità di movimento», di portata tale da «impedire all'atleta di gareggiare in condizioni di parità con un atleta normodotato».

⁸⁹ Sul punto, M. TORTORA, *Diritto sportivo*, UTET, Torino, 1998, p. 126; DI NELLA, *Manuale di diritto dello sport*, Edizioni E.S.I., Napoli, 2010, pp. 89-93.

rango superiore sopra citate e nel rispetto dei principi stabiliti dal CONI, disciplinano le modalità di affiliazione e tesseramento e le disposizioni fondamentali cui gli enti affiliati e i tesserati devono attenersi.

1.2.1 La rivendicazione di autonomia dell'ordinamento sportivo.

L'ordinamento giuridico sportivo opera all'interno dell'ordinamento statale e da esso è "derivato", ma possiede comunque, come sarà analizzato successivamente⁹⁰, discreti spazi di autonomia sul piano normativo⁹¹ e giudiziale⁹². La tutela giurisdizionale è quella che desta i maggiori problemi, risultando poco chiara la linea di confine tra l'autonomia dell'ordinamento sportivo e la supremazia gerarchica dell'ordinamento statale.

Dopo una fase di sostanziale disinteresse dell'ordinamento statale, che contraddistingue il periodo che va dalla fine dell'Ottocento sino alla seconda metà del Novecento, si avverte la necessità di tutelare il singolo all'interno delle associazioni sportive⁹³ e di altre formazioni sociali, secondo i dettami dell'articolo 2 Cost.

L'interesse alle situazioni giuridiche soggettive si materializza con l'entrata in vigore della L. 23 marzo 1981, n. 91, in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti. La legge è rivolta soprattutto al settore calcistico, latore delle maggiori istanze di un intervento normativo volto ad eliminare la costante incertezza sulla qualificazione del rapporto di lavoro tra atleta e società sportiva⁹⁴.

Come spesso avverrà nei decenni successivi, il primo approccio per la modifica nella normativa allora vigente scaturisce da una legislazione di emergenza. Nello specifico, durante il cd. calcio mercato dell'estate 1978, un decreto emanato in via d'urgenza dalla Pretura di Milano sospende la procedura di trasferimento di un calciatore: essa è ritenuta illegittima in quanto effettuata a fronte del pagamento di un indennizzo, e dunque in apparente contrasto con

⁹⁰ Si veda il Terzo Capitolo del presente elaborato.

⁹¹ Attraverso la propria potestà di produzione di regolamenti tecnici e di atti di carattere amministrativo.

⁹² Al riguardo, veda S. BANCHETTI, *Sport*, in *Responsabilità civile*, vol. I, UTET giuridica, Milano, 2017, p. 1322 ss., spec. p. 1334, per il quale «la concreta esistenza di un ordinamento giuridico si misura essenzialmente nel contenzioso giudiziale» e «nel caso dello sport si è evoluto un sofisticato sistema di giustizia interna alle istituzioni sportive, volto a dirimere le controversie quanto più possibile attraverso gli organi di giustizia sportiva (cd. autodichia), limitando conseguentemente la cognizione delle giurisdizioni ordinarie».

⁹³ C. ALVISI, *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2006, spec. p. 7 ss.

⁹⁴ G. LIOTTA - L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 145.

la Legge 29 aprile 1949, n. 264 in materia di collocamento dei lavoratori⁹⁵. Ciò pur a fronte di un precedente contrario orientamento della Suprema Corte che, con sentenza 2 aprile 1963, n. 811, aveva escluso che al trasferimento dei calciatori si applicasse tale normativa⁹⁶.

Il Governo interviene immediatamente con D.L. 14 luglio 1978, n. 367, avente ad oggetto l' "Interpretazione autentica in tema di disciplina giuridica dei rapporti tra enti sportivi ed atleti iscritti alle federazioni di categoria", successivamente convertito nella L. 4 agosto 1978, n. 430, il quale stabilisce che la costituzione, lo svolgimento e l'estinzione dei rapporti di lavoro tra società sportive e atleti e tecnici, anche professionisti, così come i trasferimenti dei calciatori e degli altri sportivi, non sono assoggettati alla disciplina codicistica sul lavoro subordinato e alla normativa sul collocamento, ma alle disposizioni degli statuti e dei regolamenti delle Federazioni sportive nazionali riconosciute dal Coni, con le quali gli atleti e i tecnici erano tesserati⁹⁷, per via delle «caratteristiche di specialità e autonomia»⁹⁸ dei rapporti di lavoro sportivo.

La disciplina dei rapporti di lavoro sportivo rimane di fatto irrisolta, stante l'invito del Parlamento, in sede di conversione a formulare un disegno di legge, al fine di «dare una certezza giuridica in materia di rapporto di lavoro fra le società sportive e gli sportivi professionisti»⁹⁹.

La proposta di legge del Governo che ne scaturisce viene approvata in Senato e poi fortemente modificata dalla Camera dei Deputati, dando luogo al testo della L. n. 91/1981, la cui disciplina qualifica il rapporto di lavoro tra società e atleti professionisti come "lavoratori subordinati", salvo alcune eccezioni¹⁰⁰.

Nel quadro finora delineato, lo strumento più efficace per l'ordinamento sportivo per garantirsi uno spazio di autonomia è la presenza, nelle carte federali, di ciascuna Federazione Sportiva, di disposizioni atte ad imporre ai propri affiliati (società ed associazioni sportive) e tesserati (atleti) due obblighi fondamentali: quello di adire, per la risoluzione delle controversie nascenti in ambito sportivo, esclusivamente gli organi di giustizia sportiva, precludendo così il

⁹⁵ G. VIDIRI, *La disciplina del lavoro sportivo autonomo e subordinato*, in *Giust. Civ.*, fasc. II, 1993, II, p. 205 ss. La legge, abrogata con D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297, attribuiva all'autorità pubblica individuata *ex lege* la competenza esclusiva per la gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, e vietava ogni forma di intermediazione privata nella stipulazione del contratto di lavoro subordinato.

⁹⁶ L. CANTAMESSA, *Il contratto di lavoro professionistico*, in L. CANTAMESSA, G. M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE (cur.), *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 147 ss.

⁹⁷ G. VIDIRI, *La disciplina del lavoro sportivo autonomo e subordinato*, cit.

⁹⁸ D. DURANTI, *L'attività sportiva come prestazione di lavoro*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, fasc. I, 1983, p. 699 ss., spec. p. 702.

⁹⁹ Atti parlamentari-Senato della Repubblica, VIII Legislatura, resoconto stenografico della 142ª seduta, p. 7510.

¹⁰⁰ D. DURANTI, *L'attività sportiva come prestazione di lavoro*, cit., p. 703.

ricorso alla giurisdizione ordinaria statale, e quello di accettare le norme e le decisioni rese dagli organi federali¹⁰¹.

L'istituto oggetto della disposizione che impone la rinuncia alla giustizia dello Stato è il c.d. "vincolo di giustizia", ed ha, per qualche tempo, consentito di evitare ingerenze da parte della giustizia ordinaria¹⁰².

Tuttavia, esso ha incontrato diverse criticità nei confronti dei principi e diritti costituzionalmente garantiti, specialmente il diritto di agire in giudizio a tutela dei diritti soggettivi ed interessi legittimi sancito dall'articolo 24 Cost.¹⁰³

Per questo motivo si sviluppò, all'interno dell'ordinamento sportivo, la convinzione che «il vincolo di giustizia, giuridicamente lecito, potesse operare unicamente nelle ipotesi in cui la controversia "sportiva" avesse ad oggetto diritti disponibili, restando esclusa dalla sfera giudiziale sportiva la tutela relativa ad ogni situazione giuridica suscettibile di essere tradotta in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo»¹⁰⁴, non potendo questi ultimi «formare oggetto di rinuncia preventiva generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale»¹⁰⁵.

La dottrina¹⁰⁶ ha dunque sviluppato una ripartizione organica delle materie secondo quattro "categorie" di questioni giuridiche, sulla base dell'oggetto e della natura delle controversie riscontrabili in ambito sportivo.

Le *questioni tecniche* sorgono a seguito delle violazioni di regole tecniche, specifiche di ciascuna disciplina sportiva: attengono principalmente alla omologazione del risultato sportivo, alle decisioni funzionali all'organizzazione e regolarità delle competizioni e alle sanzioni che gli arbitri e i giudici di gara infliggono nei confronti dell'atleta durante la gara, che rappresenta il nucleo essenziale e centrale del momento sportivo¹⁰⁷. Questo genere di controversie è stato costantemente considerato, dalla dottrina e dalla giurisprudenza¹⁰⁸, come

¹⁰¹ M. SANINO, *Giustizia sportiva*, CEDAM, Padova, 2022, p. 225: «Chi entra a far parte volontariamente dell'organizzazione sportiva deve conseguentemente accettare i provvedimenti adottati dagli organi delle federazioni».

¹⁰² Cfr. M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, cit., p. 35 ss.

¹⁰³ Art. 24, co. 1, Costituzione: «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti soggettivi e interessi legittimi».

¹⁰⁴ Cass. civ., SS.UU., sentenza 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Foro it.*, p. 899.

¹⁰⁵ Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza, 30 settembre 1995, n. 1050, in *Foro amm.*, 1995, p. 1934.

¹⁰⁶ F. P. LUISO, voce *Giustizia sportiva*, in *Digesto Discipline Privatistiche*, Torino, 1993, p. 223 ss.

¹⁰⁷ G. MARTINELLI, *L'ordinamento sportivo*, Edizioni scuola dello sport, Roma, 2009, p. 130.

¹⁰⁸ In tal senso Consiglio di Stato, sentenza 19 giugno 2001, n. 3235, in *Foro amm.*, 2001, p. 1624; T.A.R. Lazio, sez. III, 26 agosto 1987, n. 1486, in *Giust. Civ.*, 1988, I, p. 2155; T.A.R. Lazio, sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099, in *Giust. Civ.*, 1986, p. 2631, con nota di A. LUGO, *In tema di sindacato sulle decisioni delle federazioni sportive*,

irrilevante per l'ordinamento statale e dunque la relativa sindacabilità ricade interamente nell'alveo della giustizia sportiva, e ha carattere non contenzioso. Infatti l'arbitro designato decide le questioni "di campo" nell'immediatezza e la celerità della sua decisione si accompagna alla intangibilità della stessa garantendo il principio di certezza del risultato sportivo¹⁰⁹.

Le *questioni disciplinari* invece si sostanziano in comportamenti messi in atto dai soggetti appartenenti o di interesse dell'ordinamento sportivo, in violazione delle norme dello stesso ordinamento settoriale.

In questo ambito sono sanzionati i comportamenti contrari ai principi fondamentali dell'ordinamento sportivo, e dello sport in senso generale, e che generano il c.d. *illecito disciplinare*¹¹⁰: possono ad esempio coincidere con sanzioni di espulsione dall'ordinamento sportivo o di squalifica temporanea dalle competizioni.

La giurisprudenza ha anche affrontato penalità di ordine pecuniario e sanzionatorie-sportive, come l'irrogazione di ammende o retrocessioni ad una serie minore, e già prima della Legge n. 280/2003 il Consiglio di Stato aveva determinato che è ammesso il ricorso al giudice statale quando si sia in presenza di atti autoritativi lesivi della sfera giuridica del destinatario. Nello specifico «spetta alla giurisdizione amministrativa in sede di legittimità la cognizione della controversia circa la legittimità di una sanzione disciplinare a carattere pecuniario irrogata nei confronti di un privato partecipante a corse ippiche a causa di un comportamento contrario al regolamento emanato dall'ente pubblico gestore delle manifestazioni sportive»¹¹¹.

Queste controversie sono potenzialmente rilevanti per l'ordinamento generale nel caso in cui siano idonee a incidere negativamente sullo status di lavoratore sportivo¹¹², ovvero rispetto al suo diritto al lavoro e di libertà di iniziativa economica.

secondo cui «i provvedimenti di una Federazione sportiva che incidano esclusivamente nella sfera degli aspetti tecnici dell'attività agonistica disciplinati da norme sportive di carattere meramente interno, non danno luogo alla lesione di posizioni tutelate dall'ordinamento giuridico generale; ne consegue che l'impugnazione degli stessi è da considerarsi inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione». In dottrina si vedano V. FRATTOLO, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 245 ss.; M. SANINO, *Diritto sportivo*, CEDAM, Padova, 2011, pp. 484 ss.

¹⁰⁹ E. LUBRANO, L. MUSUMARRA, *Diritto dello Sport*, cit., p. 41 ss.

¹¹⁰ G. VALORI, *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, cit., p. 127.

¹¹¹ Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 18 gennaio 1996, n. 108.

¹¹² Nell'accezione determinata dal D. Lgs. 36/2021, articolo 25 comma 1: «È lavoratore sportivo l'atleta, l'allenatore, l'istruttore, il direttore tecnico, il direttore sportivo, il preparatore atletico e il direttore di gara che, senza alcuna distinzione di genere e indipendentemente dal settore professionistico o dilettantistico, esercita l'attività sportiva verso un corrispettivo al di fuori delle prestazioni amatoriali di cui all'articolo 29».

Ulteriore categoria è quella delle *questioni economiche*: le controversie che rientrano in tale categoria hanno natura patrimoniale e insorgono fra i componenti dell'ordinamento sportivo. Posso riguardare il rapporto di lavoro tra lavoratore sportivo e associazione sportiva, ad esempio nel caso di mancato pagamento dell'ingaggio, o tra associazioni sportive, per problematiche relative al trasferimento oneroso di un atleta.

Tale tipo di contenzioso si è negli ultimi decenni ampliato enormemente perché le organizzazioni sportive hanno assunto sempre più le caratteristiche proprie di un'impresa erogatrice di spettacoli, coinvolgendo ora interessi economici di enorme rilievo¹¹³.

Solitamente le Federazioni sportive, soprattutto quelle in cui si riscontra un grande numero di atleti professionisti o di professionisti di fatto, sono molto attente al rispetto degli accordi economici stipulati fra i propri affiliati e associati. Ma non conoscendo la giustizia sportiva l'istituto della espropriazione, ciascuna federazione ha dovuto provvedere da sé attraverso la previsione di alcuni strumenti alternativi.

Ad esempio, la Figc, attraverso il proprio Codice di Giustizia Sportiva¹¹⁴, ha previsto che il mancato pagamento degli emolumenti dovuti a tesserati, lavoratori dipendenti e collaboratori addetti al settore sportivo nei termini fissati, comporta in danno delle società professionistiche l'applicazione di due o più punti di penalizzazione in classifica.

La giurisprudenza ha tendenzialmente riconosciuto il principio di alternatività, secondo cui l'attore avrebbe possibilità di scelta tra i rimedi della giustizia sportiva e le vie ordinarie statuali.

Da ultimo, le *questioni amministrative*, che rientrano in un'area residuale. È riconosciuto contro di essi un rimedio impugnatorio interno, assimilabile ai ricorsi gerarchici delle pubbliche amministrazioni, contro i provvedimenti emessi dagli organi del Coni o dalle Federazioni nazionali nell'esercizio di un potere pubblico¹¹⁵. I relativi atti possono comportare la perdita temporanea o definitiva del rapporto associativo (con la decadenza/diniego di affiliazione o di tesseramento), con conseguente lesione dei diritti al lavoro e di impresa. Essendo lesive di posizioni giuridiche di diritti soggettivi e di interessi legittimi, sono rilevanti

¹¹³ G. LIOTTA-L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2018.

¹¹⁴ Articolo 33 - *Infrazioni relative ad emolumenti, ritenute, contributi e fondo di fine carriera*, Codice di Giustizia Sportiva FIGC.

¹¹⁵ G. VALORI, *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, cit., pp. 128-129.

in ambito statale¹¹⁶, e, come vedremo, dalla Legge n. 280/2003, in tale ambito è riconosciuta l'impugnabilità innanzi al Giudice Amministrativo in via di giurisdizione esclusiva.

Tale assetto è stato effettivamente recepito dalle riforme intraprese successivamente. Il rapporto tra ordinamento sportivo e ordinamento statale generale è stato oggetto delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 242/1999 (c.d. decreto Melandri, che ha abrogato la legge istitutiva del Coni, ossia la L. n. 426/1946), dalla sopracitata riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 e dalla L. n. 280/2003.

1.4 Considerazioni conclusive.

Da quanto ricostruito, lo sport è qualificato come ordinamento in virtù dei concetti espressi dalla dottrina c.d. istituzionalista di Santi Romano e delle successive elaborazioni di Massimo Severo Giannini, che lo definì «ordinamento giuridico liminale»¹¹⁷. Infatti, i caratteri fondamentali di plurisoggettività, di normazione e di organizzazione sono pienamente riscontrabili nell'ordinamento sportivo. Allo stesso tempo esso presenta un nucleo di principi fondamentali peculiari, quali il *fair play*, la concorrenza leale e lo spirito di squadra, che sono condotte tipiche dello sportivo modello e rappresentano il presupposto essenziale per ogni tipo di attività sportiva.

L'ordinamento sportivo sorge in forma autonoma come fattispecie internazionale, traendo cioè da sé stesso la forza e senza la necessità di un riconoscimento formale da parte di ordinamenti statali. Tuttavia, come già nel 1979 sostenne la dottrina, lo sport nazionale «presenta le caratteristiche proprie di un ordinamento nazionale derivato da quello statale»¹¹⁸, che gli imprime il carattere della giuridicità. Di conseguenza i soggetti e le istituzioni sportive sono tenuti al rispetto delle norme gerarchicamente sovraordinate dello Stato.

Ciò crea inevitabilmente punti di contatto tra i due ordinamenti, tra cui i più problematici sono quelli relativi all'individuazione dei limiti della giustizia sportiva. La questione è stata affrontata dalla L. n. 280/2003 proprio in materia di giustizia sportiva, la quale ha regolato il sistema in base al principio di autonomia del sistema sportivo, salvo i casi di rilevanza per l'ordinamento statale di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo.

¹¹⁶ L. FUMAGALLI, *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali ed alternativi di composizione*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, p. 245 ss.

¹¹⁷ M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista di diritto sportivo*, a. I, nn. 1-2, 1949, p. 10 ss.

¹¹⁸ A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1979, p. 32.

A seguito di essa sono scaturite un importante numero di pronunce giurisprudenziali e tesi dottrinali contrastanti, per cui si sono resi necessari gli interventi chiarificatori della Corte costituzionale, con le sentenze n. 49/2011 e n. 160/2019, che saranno oggetto di trattazione nel quarto ed ultimo capitolo del presente elaborato.

CAPITOLO SECONDO

GLI ORGANISMI DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO NAZIONALE ED I RAPPORTI CON LA GIURISDIZIONE STATALE

SOMMARIO: 2.1. La natura giuridica delle istituzioni sportive nazionali e dei relativi atti; 2.1.1. L'evoluzione della disciplina del Comitato Olimpico Nazionale Italiano; 2.1.2. Le Federazioni sportive nazionali; 2.2. Le classificazioni generali della giurisdizione amministrativa: cenni; 2.2.1. La giurisdizione generale di legittimità; 2.2.2. La giurisdizione di merito; 2.2.3. La giurisdizione esclusiva.

Per assicurare lo svolgimento delle proprie attività, le istituzioni sportive pongono in essere atti riguardanti le società sportive e gli atleti, atti che regolano la loro vita interna e ancora atti finalizzati al perseguimento di interessi generali o istituzionali nel settore sportivo. Si pensi, in via esemplificativa, agli atti che attengono alla disciplina delle gare, alla omologazione dei risultati dei campionati, alla irrogazione delle sanzioni, agli atti di coordinamento generale delle attività sportive sul territorio nazionale da parte del Coni. Ebbene da tali atti possono scaturire controversie che, come osservato dalla dottrina, possono dare luogo a controversie di vario genere, tecniche, disciplinari, economiche e amministrative¹.

Nell'indagine sui rapporti tra ordinamento generale e ordinamento sportivo, assume pertanto rilevanza centrale l'individuazione dei criteri di ripartizione della giurisdizione sulle vicende che hanno ad oggetto tali questioni. Infatti, risulta evidente come alla diversa qualificazione giuridica degli atti e delle attività delle autorità sportive corrisponda una diversificata incidenza su situazioni soggettive che, nell'ordinamento italiano, si presentano nella veste di diritti soggettivi e di interessi legittimi.

Per risolvere il quesito sulla giurisdizione occorre dunque procedere a un preliminare accertamento sulla natura degli atti e provvedimenti del Coni e delle Federazioni sportive e delle situazioni soggettive in rilievo e, a tal riguardo, ancor prima, ad una disamina della natura giuridica di tali enti.

¹ Sul tema, si veda il celebre studio di F. P. LUIO, *La giustizia sportiva*, Giuffrè, Milano, 1975.

2.1 La natura giuridica delle istituzioni sportive nazionali e dei relativi atti.

2.1.1 L'evoluzione della disciplina del Comitato Olimpico Nazionale Italiano.

Il processo di istituzionalizzazione del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Coni), che si pone al vertice della struttura associativa del fenomeno sportivo del nostro Paese e ne costituisce l'architrave², prese avvio nel giugno 1914³, in ambito completamente privatistico, come espressione della volontà associativa-confederativa delle preesistenti Federazioni sportive nazionali, nella piena autonomia statutaria del Coni stesso di autodeterminarsi nella propria natura, compiti e struttura⁴. Ad esso erano attribuite funzioni di controllo e coordinamento del movimento sportivo nazionale⁵, tuttavia le sue attività rimasero confinate alla sola sfera privatistica, senza che le sue finalità fossero elevate al rango di interessi pubblici⁶.

Con il decreto ministeriale n. 6120/1934, il Coni acquisì personalità giuridica di diritto privato e gli furono attribuite funzioni di controllo tecnico-economico sulle Federazioni e di approvazione dei loro atti normativi⁷.

² Per un approfondimento sulle origini del fenomeno associativo sportivo in Italia si vedano M. MANCINI, *Attività sportive "ufficiali", intervento pubblico e sussidiarietà*, CEDAM, Milano, 2012, p. 10 ss.; I. e A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 60 ss.; C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 94 ss.; D. MARTUCCI (a cura di), *Il Coni e le Federazioni Sportive*, Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo, Roma, 1966; F. FABRIZIO, *Storia dello sport in Italia. Dalle società ginnastiche all'associazionismo di massa*, Guaraldi, Rimini-Firenze, 1977; S. PROVVISORATO, *Storia dello sport in Italia. Analisi, storia, ideologia del fenomeno sportivo dal fascismo a oggi*, Roma, Savelli, 1978; G. PANICO, *La storiografia dello sport in Italia: gli inizi (1983-1996)*, in S. BATTENTE (a cura di), *Sport e società nell'Italia del '900*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012; A. LOMBARDO (a cura di), *Storia degli sport in Italia (1861-1890)*, Cassino, Roma, 2004.

³ Invero, nonostante la costante presenza di rappresentanti italiani all'interno del CIO, massima istituzione sportiva internazionale, l'Italia non fu in grado di costituire una delegazione nazionale per la partecipazione alle prime edizioni delle Olimpiadi moderne a causa del disinteresse del potere politico e dell'assenza di un ente che assolvesse alle funzioni di coordinamento tra le Federazioni esistenti: in tal senso M. MANCINI, *Attività sportive "ufficiali", intervento pubblico e sussidiarietà*, cit., p. 19.

⁴ I. e A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, cit., p. 220.

⁵ Cfr. L. TRIVELLATO, *Spunti di riflessione su C.O.N.I., ordinamento sportivo e rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamenti a fini generali*, in *Dir. e soc.*, n.1, 2000, p. 64.

⁶ In tal senso M. MANCINI, *Attività sportive "ufficiali", intervento pubblico e sussidiarietà*, cit., p. 22.

⁷ D.M. 26 febbraio 1934 n. 6120, recante "Riconoscimento del Comitato olimpico nazionale italiano ai sensi e per gli effetti della Legge 14 giugno 1928 n. 1310". L'articolo unico del decreto disponeva che «1. È riconosciuta al Comitato Olimpico Nazionale Italiano la capacità di acquistare, possedere ed amministrare beni, di ricevere lasciti e donazioni, di stare in giudizio e di compiere, in generale, tutti gli atti giuridici necessari per il conseguimento dei propri fini.

2. Gli atti e contratti, stipulati dal Comitato olimpico predetto, sono soggetti al trattamento stabilito per gli atti stipulati dallo Stato. I lasciti e le donazioni a suo favore sono esenti da ogni specie di tasse sugli affari»,

Con la Legge 16 febbraio 1942, n. 426, divenne ente dotato di personalità giuridica ritenuta, in difetto di un'esplicita indicazione in tal senso, di diritto pubblico⁸, alle dipendenze del Partito nazionale Fascista e, in seguito all'abolizione di questo, sotto la vigilanza dello Stato. Più precisamente, l'articolo 1 della legge istituì l'ente, precisando che esso doveva intendersi «costituito sotto la vigilanza del Ministero del Turismo e dello Spettacolo» e «avente personalità giuridica con sede in Roma»; ad esso l'art. 2 affidò «l'organizzazione e il potenziamento dello sport nazionale e l'indirizzo di esso verso il perfezionamento atletico, con particolare riguardo al miglioramento fisico e morale della razza»⁹. L'articolo 5 della legge individuò la lista delle Federazioni sportive nazionali quali “organi” del Coni¹⁰, prevedendo che «Le Federazioni sportive nazionali stabiliscono, con regolamenti interni, approvati dal presidente del Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.), le norme tecniche ed amministrative per il loro funzionamento e le norme sportive per l'esercizio dello sport controllato» (comma 3). Tale conformazione venne ribadita con il D.P.R. n. 530/1974, che definì le Federazioni come organi del Comitato Olimpico «relativamente all'esercizio delle attività sportive ricadenti nell'ambito di rispettiva competenza»¹¹.

⁸ Sul punto cfr. S. N. CALZONE, *Il C.O.N.I. ente pubblico nella legislazione vigente*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, p. 439 ss.

⁹ La scelta del legislatore del 1942 di qualificare, sebbene non esplicitamente, il Coni ente pubblico trova inoltre la sua più profonda motivazione nel contesto storico e sociale della legge: il fascismo rinveniva nello sport uno dei principali mezzi di veicolazione su vasta scala delle idee politiche proprie del regime. La creazione di un ente pubblico, il quale poteva così esercitare un potere in ragione di un interesse pubblico, si rivelava particolarmente funzionale al disegno fascista. Anche il riferimento alla “razza” all'art. 2 della legge testimonia l'impronta fascista. In merito ai rapporti tra Coni e politica, si vedano L. RIGO, *Cerchi olimpici e fasci littori*, in *Lancillotto e Nausica*, Pellicani Editore, n. 2, 1986, p. 85; A. TEJA, *Coni e fascismo*, in *Sport & Loisir. Storie, pratiche, culture*, dicembre 1996, p. 57; A. LOMBARDO, *Il fascismo alle Olimpiadi*, in M. CANELLA – S. GIUNTINI (a cura di), *Sport e fascismo*, Franco Angeli, Milano, 2009, pp. 56-57; P. DOGLIANI, *Coni e sport fascista*, in F. BONINI – A. LOMBARDO (a cura di), *Il Coni nella storia dello sport e dell'Italia contemporanea*, Edizioni Studium, Roma, 2015, pp. 107-120; E. LANDONI, *C.O.N.I. e Federazioni Sportive nel dibattito politico-parlamentare del secondo dopoguerra*, in *Riv. dir. Sport.*, 2015, 1, p. 203 ss.; G. MANFREDI, *La giuridificazione dello sport e degli ordini professionali*, in *Giur. It.*, 2016, 2, p. 484 ss.

¹⁰ Cfr. C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, Giuffrè, Milano, 2000 p. 5. Secondo l'Autrice «con la stessa legge le Federazioni sportive nazionali vennero definite organi del CONI e vennero assoggettati all'approvazione del CONI sia gli statuti delle Federazioni di nuova costituzione, sia i regolamenti interni contenenti le norme tecniche ed amministrative per il loro funzionamento, sia i regolamenti federali contenenti le norme sportive per l'esercizio dello sport controllato». La qualificazione delle Federazioni sportive quali organi del Coni ha rappresentato per molto tempo *l'argumentum principis* per il riconoscimento della natura giuridica pubblica delle Federazioni. In giurisprudenza, significativa la pronuncia di Tar Lazio, sez. III, 13 ottobre 1980, n. 882, in *Riv. dir. sport.* 1981, p. 57, secondo cui «le Federazioni sportive nazionali sono organi del CONI ed in tale qualità partecipano della natura pubblica di quest'ultimo».

¹¹ L. COLANTUONI, *Diritto sportivo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 58, dove l'A. precisa che la natura pubblicistica delle Federazioni determinava l'imputabilità al Coni di ogni attività posta in essere dagli enti federali.

La configurazione del Coni come ente pubblico a struttura associativa determinò a sua volta una estensione dei poteri pubblicistici alle sottostanti Federazioni sportive: la loro “pubblicizzazione” consistette nell’acquisizione di compiti amministrativi da espletarsi sotto la vigilanza, l’indirizzo e il controllo del Comitato stesso. La tesi “pubblicistica” relativa alle Federazioni si originava, oltre che dal dato testuale dell’art. 5 della legge istitutiva, anche da una serie di indici rivelatori¹² sotto il profilo degli atti, dei rapporti e dell’assenza di autonomia privatistica¹³.

Parte della dottrina, ha evidenziato un altro carattere peculiare delle Federazioni sportive nazionali associate al Coni, sul presupposto secondo il quale lo stesso sarebbe «ente

¹² Sul punto si vedano G. VIDIRI, *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, in *Foro it.*, 7-8, 2000, p. 1479; M. ROSATI DI MONTEPRANDONE, *Istituzioni di diritto sportivo*, Ed. Galeno, Perugia, 1999, p. 32 ss.; G. MORBIDELLI, *Gli enti dell’ordinamento sportivo*, in V. CERULLI IRELLI - G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed Enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 332; L. TRIVELLATO, *Considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive*, in *Dir. e soc.*, n. 1, 1991, p. 142; G. ADOBATTI, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali nell’organizzazione del CONI - Riflessi pubblicistici*, in *Regioni e comunità locali*, n. 4-5, 1976, p. 335 ss.; F. P. LUISO, *La giustizia sportiva*, cit., p. 92 ss. In giurisprudenza, nel senso della teoria pubblicistica, *ex multis*, Cass. civ., SS.UU. 9 maggio 1986, n. 3092, in *Foro it.*, 1986, I, p. 1251; Cass. civ., Sez. III, 16 gennaio 1985, n. 97, in *Riv. dir. sport.*, 1985, p. 214; Cass. civ., SS.UU., 7 luglio 1983, n. 4575, in *Cons. St.*, 1983, II, p. 1372; Cass. civ., SS.UU., 16 giugno 1983, n. 4108, in *Giust. Civ.*, 1983, I, p. 2931; Cass. civ., SS.UU., 28 giugno 1968, n. 2028, in *Foro it.*, 1968, I, p. 2790; Corte di Appello Bari, 8 febbraio 1984, in *Riv. dir. sport.*, 1984, p. 66; Consiglio di Stato, Sez. II, 6 luglio 1983 n. 326, in *Riv. dir. sport.*, 1984, p. 505; Consiglio di Stato, Sez. VI, 6 marzo 1973, n. 8, in *Cons. St.*, I, p. 467; Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 giugno 1960, n. 437, in *Riv. dir. sport.*, 1960, p. 116; Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 luglio 1955, n. 607, in *Cons. St.*, 1955, I, p. 958; T.A.R. Lazio, sez. III, 13 ottobre 1980, n. 882, in *Riv. dir. sport.*, p. 57; T.A.R. Lazio, Sez. III, 11 gennaio 1982, n. 36, in *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 324; T.A.R. Lazio, sez. III, 1° giugno 1981, n. 569, in *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 167; T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 ottobre 1980, n. 882, in *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 57; T.A.R. Lazio, sez. III, 15 novembre 1983, n. 878, in *Foro amm.*, 1984, p. 732; T.A.R. Lazio, sez. III, 16 gennaio 1984, n. 4, in *Foro amm.*, 1984, p. 1274. Sostanzialmente, secondo tale punto di vista, come riportato da R. MORZENTI PELLEGRINI, *L’evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 98, la natura pubblicistica delle Federazioni risiederebbe in una serie di “indici rivelatori”, quali l’attribuzione di autonomia normativa e di autarchia, con conseguente capacità di emanare provvedimenti amministrativi, la sottoposizione a penetranti controlli da parte del Coni, che ne approva i bilanci e i conti consuntivi, nonché i controlli straordinari sugli organi esercitati tramite la nomina dei commissari straordinari e i poteri ispettivi esercitati dal Coni stesso, l’obbligo di versare il provento dei tesseramenti e dei ricavi delle manifestazioni sportive a favore di quest’ultimo, la possibilità di avvalersi del personale del Coni, che è inquadrato in un rapporto di pubblico impiego, il potere di controllo sulle società sportive, la facoltà di disporre l’affiliazione delle società sportive costituite sotto forma di società di capitali e di riconoscere, per delega, le società sportive, la coincidenza con i fini propri del Coni, l’erogazione da parte di quest’ultimo di finanziamenti a favore delle Federazioni, l’inclusione delle medesime, ad opera della Legge 29 ottobre 1984, n. 720, tra gli enti ed organismi pubblici destinatari dell’istituzione di un sistema di tesoreria unica e, infine, la potestà del Coni di costituire nuove Federazioni.

¹³ Cfr. G. ALPA, *L’ordinamento sportivo*, in *Nuova giur. Civ. comm.*, 1986, II, p. 321 ss.

monopolizzatore dello sport italiano»¹⁴, definendole enti «titolari dei poteri esclusivi di governo dei rispettivi sport, in tutte le loro manifestazioni, sia dilettantistiche che professionistiche»¹⁵.

L'assetto monopolistico dello sport agonistico era peraltro ben noto alla Corte costituzionale¹⁶ e, del resto, tale carattere obbligatorio dell'ordinamento sportivo facente capo al Coni costituiva una precisa scelta del sistema¹⁷.

¹⁴ Così I. e A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, p. 228. Critico rispetto a tale ricostruzione G. ROSSI, *Gli enti pubblici associativi*, Jovene, Napoli, 1979, p. 93 ss., il quale peraltro riconosce, in capo alle organizzazioni sportive ufficiali, un "tendenziale monopolio", tuttavia non connesso all'intervento statale (e cioè preesistente alla legislazione statale, che, più che determinarlo, lo avrebbe semplicemente riconosciuto).

¹⁵ I. e A. MARANI TORO, voce *Federazioni sportive*, in *Nov.mo dig. It.*, vol. III appendice, Torino, 1982, p. 681-682.

¹⁶ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 26 giugno 1962, in *Giur. Cost.*, 1962, p. 738 ss., con commento di V. CRISAFULLI, *In tema di libertà di associazione*. Nello specifico la Corte optò per l'illegittimità costituzionale dell'obbligatorietà dell'iscrizione alla Federazione italiana della caccia per poter esercitare, anche in modo del tutto autonomo ed amatoriale, la relativa pratica sportiva, a fronte del rilievo della difesa (tra i quali il giurista Giannini) della Federazione secondo cui «nemmeno vero è che l'esercizio dell'attività sportiva sarebbe libero... bisogna tener distinto il caso dello sportivo da quello dell'atleta: per quest'ultimo l'iscrizione alla Federazione è sempre obbligatoria, per il primo può esserlo o non esserlo a seconda dei casi». I giudici costituzionali rilevarono che fosse configurabile una obbligatorietà dell'iscrizione alla Federazione nazionale solamente con riguardo alle attività agonistiche ufficiali e che ciò non fosse possibile in relazione alle mere attività sportive amatoriali. La Corte aggiunge che «non vale a fondare la legittimità delle norme impugnate il richiamo che la difesa della Federazione fa alla circostanza che l'ente pubblico che organizza i cacciatori sia poi anche organo del Coni; se mai dal confronto tra la Federazione e le altre che fanno parte di questo ente, possono ricavarsi ulteriori motivi per la tesi dell'illegittimità costituzionale delle norme di cui si discute... [la Federazione della caccia] è anche la sola (a parte quella dei cronometristi e medico sportiva) a non svolgere attività agonistica, dato che appartiene ad altre federazioni la cura di quelle che si possono ritenere o erano in origine collegate con l'attività della caccia, il tiro a segno e il tiro al volo. Sicché può essere invocata nel caso che si discute la distinzione tra attività sportiva e attività agonistica e l'obbligatorietà dell'iscrizione per coloro che esercitano la seconda e non per coloro che esercitano la prima, distinzione che la medesima difesa della Federazione ritiene in linea di principio sussistente...». L'obbligo associativo è dunque ingiustificabile nel caso in cui il soggetto non sportivo agonista desideri praticare la disciplina sportiva in questione a solo scopo ludico. Nel 1963 la Cassazione consolidò questo orientamento affermando che il Coni «organizza e coordina, in esclusiva, [...] le manifestazioni sportive». Anche la giurisprudenza di merito, poco dopo, notò che la Consulta «fissando la distinzione tra mera attività sportiva ed attività agonistica» ammise «la obbligatorietà, per chi esercita la seconda, dell'iscrizione alle federazioni sportive, organi del CONI, confermando, in tal modo [...] nell'ambito dell'attività agonistica, o sport in senso proprio, una potestà organizzativa e normativa preminente» del Coni (in tal senso Corte d'appello di Roma, sentenza 13 giugno 1964, in *Riv. dir. sport.*, 1964, p. 386 ss., e in *Giur. it.* 1965, II, p. 508 ss.).

¹⁷ F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, 2007, Giuffrè, Milano, p. 124. Secondo l'art. 10 della citata legge istitutiva, la stessa assunzione della forma dell'associazione o della società sportiva professionistica deve avvenire secondo i canoni stabiliti dal Coni: «Le Società e le Sezioni sportive debbono essere riconosciute dal Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.) e dipendono disciplinarmente e tecnicamente dalle Federazioni sportive competenti, le quali possono anche esercitare su di esse un controllo di natura finanziaria». E a riguardo il Consiglio di Stato, atti norm., 14 luglio 2003, n. 2694, in *Foro amm. CDS*, 2003, p. 2337 ss., ha stabilito che «l'affiliazione rappresenta [...] l'iniziativa del soggetto interessato cui segue il procedimento di riconoscimento ai fini sportivi». In relazione, invece, alle società sportive professionistiche, l'art. 10, comma 4, Legge n. 91/1981 prevedeva (la disposizione è abrogata dal 1° luglio 2023 con l'art. 52, comma 1 del D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, come modificato dal D.L. 29 dicembre 2022, n. 198) che «Prima di procedere al deposito dell'atto costitutivo, a norma dell'articolo 2330 del codice civile, la società deve ottenere l'affiliazione

Con la Legge n. 70/1975 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente), il Coni venne incluso nella tabella V degli Enti pubblici parastatali. Se da un lato la sua qualifica come ente parastatale ne chiarì la natura pubblica, dall'altro lato la stessa definizione in quei termini ne implicò il finanziamento pubblico e l'assoggettamento al controllo dello Stato: un regime giuridico di fatto difficilmente conciliabile con la pretesa di autonomia dell'ordinamento sportivo.

Di conseguenza, con la Legge 31 gennaio 1992, n. 138¹⁸, il Legislatore sottopose il Coni ad un regime differenziato in modo da assicurarne funzionalità, autonomia e flessibilità, conservando comunque la sua natura di ente pubblico parastatale e la sua sottoposizione alla relativa disciplina¹⁹.

2.1.2 Le Federazioni sportive nazionali.

La Legge 23 marzo 1981, n. 91, tramite l'art. 14²⁰, attribuì alle Federazioni l'esercizio di attività amministrativa costituente espressione di pubblici poteri, attraverso il riconoscimento

da una o da più federazioni sportive nazionali riconosciute dal Coni». Il comma 8 determina una sanzione di portata notevole: «La revoca dell'affiliazione determina l'inibizione dello svolgimento dell'attività sportiva». La preclusione alla permanenza nei ranghi federali era, già nel decennio precedente, definita dal Consiglio di Stato, sez. VI, 6 marzo 1973, n. 80, quale «una delle più gravi tra le sanzioni disciplinari [...] in quanto impedisce al soggetto che ne è colpito l'esercizio di qualsiasi attività sportiva, espellendolo dal mondo sportivo». Secondo M. SENSALÈ, *La legge 23 marzo 1981 n. 91 e la natura giuridica delle Federazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1984, p. 490 ss., la stessa Legge n. 91/1981 ha formalmente sancito «il regime monopolistico abilitando a stipulare contratti con atleti professionisti soltanto le società affiliate alle federazioni e costituite nei modi previsti dalla legge, art. 10». L'art. 30, comma 2, del D.P.R. 157/1986 stabilisce che «Per uno stesso sport può essere costituita una sola Federazione», a riprova del carattere monopolistico dell'attività federale. Le previsioni normative citate dimostrano che l'unica via per l'aspirante sportivo professionista, o del dilettante che desideri svolgere attività riconosciute quali ufficiali e godere delle relative tutele, risiede nella affiliazione alla Federazione sportiva nazionale preposta, con l'accettazione del suo statuto.

¹⁸ Sul tema si veda L. GHIA, *Il C.O.N.I. e la legge 31 gennaio 1992, n. 138*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 388 ss.; F. PIETROSANTI, *Autonomia e autarchia del C.O.N.I. dopo la legge 138 del 1992*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 404 ss.

¹⁹ Sul punto P. M. PIACENTINI, voce *Sport*, in *Dizionario amministrativo*, a cura di G. GUARINO, Milano, 1983, p. 1432 ss.

²⁰ Art. 14, Legge 23 marzo 1981, n. 91, "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 CONI.

3. Per l'espletamento delle attività di amministrazione da parte degli uffici centrali, le federazioni sportive nazionali si avvalgono di personale del CONI, 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.

di una autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, seppur sempre sotto la vigilanza del Coni (comma 2), e con personale inquadrato nell'ambito del pubblico impiego. Nonostante l'assenza di un richiamo al concetto di "organo", parte della dottrina²¹ osservò che le Federazioni sportive dovevano considerarsi veri e propri organi del Coni, posti in relazione ad esso in una posizione meramente strumentale, e che, in quanto tali, concorressero al perseguimento di fini di interesse pubblico. Ciò tanto più a fronte della circostanza che l'attività agonistica promossa dalle Federazioni, in quanto volta allo sviluppo della integrità psico-fisica della persona, rivestiva una funzione sociale e come tale ogni attività federale doveva ritenersi rilevante per il Coni, e quindi per lo Stato²². In tal senso anche l'esercizio del potere di affiliazione riservato alle Federazioni era qualificato come atto pubblico di ammissione delle società nell'ordinamento sportivo.

Lo stesso intervento legislativo rafforzò l'opposta tesi "privatistica"²³, introducendo «un nuovo indice positivo destinato ad influenzare il dibattito in ordine alla natura giuridica delle Federazioni»²⁴. Essa traeva spunti *in primis* dal momento genetico delle Federazioni, in quanto caratterizzato da un'aggregazione spontanea e volontaria di soggetti legati dal comune intento di svolgere una determinata attività sportiva, «intesa come attività ludica, disinteressata e inutilitaristica cui l'uomo è spinto per un impulso originario connaturato alla sua indole»²⁵, intervenendo solo in un secondo momento, attraverso il riconoscimento delle Federazioni da parte del Coni, l'esigenza di dar vita ad organizzazioni maggiormente complesse e articolate per il riconoscimento di risultati sportivi e il potenziamento dell'attività agonistica svolta in

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».

²¹ E. PICCARDO, *Commento all'art. 14 l. 23 marzo 1981, n. 91 (Federazioni sportive nazionali)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1982, p. 647 ss.

²² Cfr. L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1999, p. 216 ss.

²³ La tesi venne sostenuta in dottrina da S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del parastato*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, p. 117 ss.; A. CLARIZIA, *La natura giuridica delle federazioni sportive anche alla luce della legge del 23 marzo 1981 n. 91*, in *Riv. dir. sport.*, 1983, p. 208; M. SENSALÉ, *La legge 23 marzo 1981, n. 91 e la natura giuridica delle federazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1984, p. 490 ss.; A. QUARANTA, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive nazionali*, in *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 172 ss.

²⁴ C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, cit., p. 16

²⁵ R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, cit., p. 100 ss.

modo sistematico²⁶. In secondo luogo, la qualifica di organi del Coni, operata dall'art. 5 della Legge n. 426/1942, sarebbe stata utilizzata in senso metagiuridico²⁷.

Inoltre, il riconoscimento da parte dell'art. 14, co. 2 di un'autonomia in senso tecnico testimoniava «la volontà del legislatore di considerare i soggetti in esame come centri di imputazione distinti e separati dal Coni, con margini di autonomia propri delle strutture di tipo privatistico, sia pure sotto la vigilanza di tale ente»²⁸. Il rapporto tra Coni e Federazioni veniva qualificato in termini di intersoggettività, ossia compatibile con la natura di ente pubblico del soggetto che esercita il controllo e con la natura privatistica del soggetto sottoposto a mera vigilanza²⁹. In definitiva, secondo la teoria privatistica, il perseguimento di finalità di carattere pubblico e la soggezione a poteri di direttiva e controllo da parte del Coni non costituivano, di per sé, argomenti decisivi ai fini dell'attribuzione di soggettività pubblica.

La dialettica tra i sostenitori delle opposte tesi condusse all'elaborazione di una prospettiva intermedia, che si concentrò sullo studio non della natura del soggetto, bensì sulla natura delle concrete attività realizzate dalle Federazioni³⁰. Le Federazioni acquisirebbero la qualifica pubblica, attraverso il dato normativo, per fini meramente funzionali, in quanto connessi all'attività del Coni, ma comunque conservando la natura privatistica del loro momento genetico caratterizzato da un'aggregazione del tutto spontanea su base volontaristica³¹. Le Federazioni potrebbero associarsi al concetto di organo "indiretto", in quanto soggetti privati (atteso che, come detto, conservano una struttura a carattere associativo costituita da soggetti privati) abilitati ad emanare atti aventi natura pubblicistica nello svolgimento di attività istituzionalmente proprie di un ente pubblico: l'aggettivo "indiretto" sarebbe giustificato dal fatto che i soggetti in questione non sono organi in quanto titolari di pubblici uffici e non agiscono in nome della Pubblica Amministrazione che ha loro trasferito

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ R. TOSETTI – F. MANESCALCHI, *Profili giuridici sul fenomeno sportivo, con speciale riguardo alla natura giuridica del rapporto tra associazioni calcistiche e calciatori*, in *Foro pad.*, 1951, III, p. 52.

²⁸ R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, cit., p. 101 ss.

²⁹ Sul punto I. SCOTTO, *Il CONI e le federazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1954, p. 348;

³⁰ Cfr. P. PIZZA, *L'attività delle federazioni sportive tra diritto pubblico e privato*, in *Foro amm. CdS*, 2002, p. 3257.

³¹ Si veda T.A.R. Lazio, sez. III, 13 ottobre 1980, n. 882, in *Foro it.*, 1981, III, p. 459. In termini analoghi si sono espressi Consiglio di Stato, sez. VI, 31 dicembre 1993, n. 1112, in *Foro amm.*, 1993, I, p. 2380 e, in precedenza, T.A.R. Lazio, sez. III, 11 settembre 1978, n. 100, in *Foro it.*, 1979, III, p. 399.

alcune funzioni; il sostantivo “organo”, si riferirebbe allo svolgimento di attività di natura amministrativa nell’esercizio di pubbliche funzioni³².

Nonostante la delega conferita al Governo con la c.d. Legge Bassanini³³ si limitasse ad un intervento di “riordino”, il D.Lgs. 242/1999 (c.d. Decreto Melandri) ebbe portata ben più ampia³⁴ e provvide alla “rivisitazione” delle regole fondamentali relative al Coni³⁵ e all’abrogazione della precedente disciplina di cui alla Legge n. 426/1942. Al Coni venne attribuita espressamente la personalità giuridica di diritto pubblico, superando il silenzio della legge istitutiva del 1942 e accogliendo gli spunti di quella dottrina che attribuiva all’ente natura pubblica sulla base del perseguimento di interessi generali, della provenienza statale dei finanziamenti, del suo regime fiscale e contabile e della vigilanza dell’autorità ministeriale³⁶. A seguito del provvedimento, lo Stato procedette al mero riconoscimento delle funzioni

³² In tal senso G. MORBIDELLI, *Gli enti dell’ordinamento sportivo*, cit., p. 337. L’attività delle Federazioni è stata associata anche al concetto di *munus*, il quale presuppone l’attribuzione di funzioni amministrative ad un soggetto privato che, di conseguenza, viene funzionalizzato, ma solo per una parte della propria attività, al perseguimento di scopi ad esso estranei, acquistando una qualificazione soggettiva che si cumula a quella originariamente posseduta, rimanendone tuttavia distinta. Così B. MARCHETTI, *Lo sport*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 939, nota 56. Sul concetto di *munus* cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 125.

³³ L’art. 11, comma 1, lett. b) della Legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Legge Bassanini), allo scopo di riordinare gli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla previdenza ed assistenza, ha disposto: «Il Governo è delegato ad emanare, entro il 31 gennaio 1999, uno o più decreti legislativi diretti a: [...] b) riordinare gli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza, le istituzioni di diritto privato e le società per azioni controllate direttamente o indirettamente dallo Stato, che operano, anche all’estero, nella promozione e nel sostegno pubblico al sistema produttivo nazionale».

³⁴ Si è evidenziato, con riferimento all’art. 2 del D.Lgs. n. 242/1999, che potrebbe rilevarsi un eccesso di delega da parte dello stesso provvedimento governativo per aver previsto l’esplicitazione del rapporto tra Cio e Coni, benché la legge delega richiedesse la sola riorganizzazione dell’ente. Secondo M. SANINO, *Giustizia sportiva*, CEDAM, Milano, 2016, p. 45, «sin da una prima lettura del suddetto decreto si evince chiaramente come il Governo non si sia limitato a realizzare [...] un mero riordino della disciplina del vertice dell’organizzazione sportiva italiana, ma abbia dettato una nuova disciplina diretta a mutare le regole fondamentali e la configurazione stessa dell’ordinamento sportivo nazionale».

³⁵ Secondo C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, p. 41, il provvedimento di riordino del Coni non era limitato ad una riorganizzazione burocratica-amministrativa per la riduzione della spesa pubblica, ma ha realizzato una vera e propria riforma dell’ente. Al contrario, secondo M. SANINO, *Diritto sportivo*, CEDAM, Padova, 2002, p. 133, con tale provvedimento normativo il Legislatore ha introdotto, più che una riforma sostanziale del sistema sportivo nazionale, un riordino di carattere formale, stante, ad esempio, la mancata previsione di un nuovo sistema di finanziamento del Coni e delle Federazioni, l’assenza di una valutazione più approfondita della nuova posizione di atleti e tecnici sportivi nonché dello sport sociale in genere, l’esistenza di semplici richiami all’influenza comunitaria nei confronti dell’ordinamento sportivo nazionale, la carenza di un regime di controlli piuttosto rigido rispetto alla rinnovata veste del Coni e delle Federazioni nazionali. Al riguardo si veda inoltre L. COLANTUONI, *Diritto sportivo*, cit., p. 32, e I. e A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, cit., p. 229-230. Si veda altresì R. MORZENTI PELLEGRINI, *L’evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, cit., p. 81 ss.

³⁶ Cfr. G. NAPOLITANO, *La riforma del CONI e delle federazioni sportive*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2000, p. 114 ss.

esercitate dal Coni come articolazione nazionale del CIO, conferendogli il potere di governo e regolamentazione delle attività sportive nazionali, in totale autonomia rispetto a controlli o direttive degli organi politici statali, stante, come ormai nota, la subordinazione ai principi generali dell'ordinamento statale (e comunitario) e dell'ordinamento sportivo internazionale³⁷. Il Coni mantenne dunque sempre la duplice natura di ente pubblico sovraordinato all'organizzazione sportiva italiana e di Comitato olimpico nazionale riconosciuto dal CIO³⁸. Per quanto concerne le Federazioni, furono superate le problematiche di qualificazione in chiave pubblicistica o privatistica e il decreto in esame giunse ad una conferma legislativa della teoria della natura "ibrida": l'art. 15 del decreto ne evidenziò la valenza pubblicistica, ma comunque affermandone la natura di associazioni con «personalità giuridica di diritto privato», e come tali sottoposte alla disciplina del Codice civile.

Nel 2002 il Coni fu oggetto di un nuovo "riassetto" attraverso il disposto di cui all'art. 8 del D.L. 8 luglio 2002, n. 138, convertito nella Legge 8 agosto 2002, n. 178: venne costituita la C.O.N.I. servizi s.p.a., interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze, la quale ebbe a succedere al Coni nei rapporti attivi e passivi, compresa la titolarità dei beni e la gestione delle risorse. Il Coni subì una depatrimonializzazione e compromissione sotto il profilo della propria autonomia sul piano organizzativo, funzionale e finanziario, acquisendo il ruolo di mero organo di indirizzo, promozione e regolazione, senza compiti di gestione diretta³⁹.

Con il D.Lgs. 8 gennaio 2004, n. 15⁴⁰ l'ente, confermato nella sua natura pubblica, fu definito «Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate». Il controllo governativo venne intensificato⁴¹, mal conciliandosi con il principio di

³⁷ Cfr. G. NAPOLITANO, *La riforma del CONI e delle federazioni sportive*, cit., p. 116.

³⁸ Cfr. C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, cit., p. 19.

³⁹ Cfr. G. NAPOLITANO, *Il riassetto del CONI*, in *La riforma del CONI*, a cura di S. CHERUBINI – C. FRANCHINI, Franco Angeli, Milano, 2004, p. 11 ss.

⁴⁰ Il Decreto intendeva apportare «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». Secondo la Relazione governativa di accompagnamento, esso aveva l'obiettivo di eliminare le disfunzioni create sotto il vigore della disciplina pregressa, attraverso un'opera di armonizzazione con la normativa nel frattempo intervenuta in materia di *doping* (in particolare la Legge 14 dicembre 2000, n. 376, recante «Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta al *doping*», l'approvazione nel 2003 del Codice Mondiale *antidoping*) e del D.L. 19 agosto 2003, n. 220, convertito nella Legge 17 ottobre 2003, n. 280, in tema di giustizia sportiva, di cui si tratterà ampiamente nel corso del Capitolo Terzo di questo lavoro. Sulle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 15/2004, cfr. G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del Coni e delle federazioni sportive*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2004, p. 353 ss.

⁴¹ L'articolo 1 comma 21 del decreto prevedeva che tutti i provvedimenti di indirizzo e controllo adottati dal Coni diventassero esecutivi soltanto nel momento in cui il Ministero per i beni e le attività culturali non formulasse

autonomia imposto dall'ordinamento sportivo internazionale ed il principio pluralistico garantito dalla Costituzione italiana a tutela degli enti rappresentativi di gruppi sociali⁴². Il controllo del Coni sulle Federazioni si estese all'approvazione dei bilanci e al potere di commissariamento, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 8 del decreto in oggetto. Le Federazioni conservarono comunque la natura di persone giuridiche private col compito di organizzare l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Cio, del Coni e delle Federazioni internazionali, «anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI»⁴³. In ottemperanza a tale prescrizione, l'art. 23 co. 1 dello Statuto del Coni, deliberato il 23 aprile 2004 e approvato con d.m. 23 giugno 2004⁴⁴, affermò la valenza pubblicistica, oltre quelle espressamente previste

motivati rilievi entro venti giorni dalla ricezione degli atti, attribuendo, sia pure sotto forma di silenzio-assenso, all'autorità politico amministrativa un ampio potere di controllo preventivo, di legittimità e di merito.

⁴² Cfr. G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del Coni e delle federazioni sportive*, p. 355.

⁴³ Cfr. Art. 1, co. 23 del D.Lgs. 15/2004: «L'articolo 15 del decreto legislativo n. 242 del 1999 è sostituito dal seguente:

“Art. 15 (Federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate): «1. Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI. Ad esse partecipano società ed associazioni sportive e, nei soli casi previsti dagli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate in relazione alla particolare attività, anche singoli tesserati.

2. Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato. Esse non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione.

3. I bilanci delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate sono approvati annualmente dall'organo di amministrazione federale e sono sottoposti alla approvazione della Giunta nazionale del CONI. Nel caso di parere negativo dei revisori dei conti della Federazione o Disciplina associata o nel caso di mancata approvazione da parte della Giunta nazionale del CONI, dovrà essere convocata l'assemblea delle società e associazioni per deliberare sull'approvazione del bilancio.

4. L'assemblea elettiva degli organi direttivi provvede all'approvazione dei bilanci programmatici di indirizzo dell'organo di amministrazione che saranno sottoposti alla verifica assembleare alla fine di ogni quadriennio e del mandato per i quali sono stati approvati.

5. Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate sono riconosciute, ai fini sportivi, dal Consiglio nazionale.

6. Il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle nuove federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate è concesso a norma del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 previo riconoscimento, ai fini sportivi, da parte del Consiglio nazionale.

7. Il CONI, le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate restano rispettivamente titolari dei beni immobili e mobili registrati loro appartenenti. Il CONI può concedere in uso alle federazioni sportive nazionali e alle discipline sportive associate beni di sua proprietà».

⁴⁴ Lo Statuto del Coni oggi vigente (https://www.coni.it/images/coni/Statuto_21-11-2023_delibera_n._1745_publicazione.pdf) è stato approvato con DPCM del 20 dicembre 2023, a seguito della modifica del Consiglio Nazionale il 21 novembre 2023 con deliberazione n. 1745. Lo Statuto, che tuttora riconosce le Federazioni quali «associazioni senza fini di lucro con personalità giuridica di diritto privato» (art. 20 comma 1) è comunque rimasto invariato nelle previsioni dell'art. 23 relative alle attività delle Federazioni a valenza

dalla legge, esclusivamente degli atti delle Federazioni sportive nazionali relativi all'ammissione e all'affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati, alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione, al controllo sul regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici, all'utilizzazione dei contributi pubblici, alla prevenzione e repressione del *doping*, alle attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello, alla formazione dei tecnici e all'utilizzazione e gestione degli impianti sportivi pubblici.

Un ulteriore dibattito è sorto inoltre in dottrina⁴⁵ e giurisprudenza circa la qualificazione delle associazioni come organismi di diritto pubblico⁴⁶, qualifica che ne comporterebbe l'assoggettamento alla disciplina dei contratti pubblici⁴⁷.

La tesi della compresenza, nelle Federazioni, di tutti i relativi requisiti, ossia la personalità giuridica, il perseguimento di fini pubblici e il controllo statale, assunta dall'A.N.A.C.⁴⁸ e recepita dal T.A.R. Lazio⁴⁹ non ha, tuttavia, trovato piena condivisione in

pubblicistica e nelle disposizioni relative all'approvazione dei bilanci delle Federazioni (art. 6, comma 4, lett. *f*) e al potere di commissariamento delle stesse «in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni nell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, o nel caso che non siano garantiti il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali» (art. 6, comma 4, lett. *f1*).

⁴⁵ In tal senso G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, in *Rass. avv. Stato*, 2016, IV, p. 264 ss. Si veda inoltre M. COLUCCI, *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Jovene, Napoli, 2004, p. 15.

⁴⁶ Come osservato in giurisprudenza, «in base all'art. 3, lett. *d*), del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 deve ritenersi che tre sono le condizioni perché possa parlarsi di un "organismo di diritto pubblico" ai fini dell'applicazione della normativa sui contratti pubblici: deve trattarsi, in particolare, di un soggetto 1) dotato di personalità giuridica; 2) sottoposto ad influenza pubblica dominante; 3) istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale»: cfr. in tal senso Consiglio di Stato, Sez. V, 26 settembre 2023, n. 8542, nota di *Giust. amm.*, *Organismi di diritto pubblico: le tre condizioni per l'applicazione della normativa sui contratti pubblici* (<https://www.gazzettaamministrativa.it/servizicu/bancadatigari/viewnews/5791>).

⁴⁷ Ciò con riferimento all'art. 3, lett. *d*), del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che qualifica gli "organismi di diritto pubblico" quali soggetti «istituiti per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale», «dotati di personalità giuridica» e «la cui gestione sia soggetta al controllo di Stato, enti pubblici territoriali o altri organismi di diritto pubblico». L'effetto di includere un soggetto privato in questa cerchia determinerebbe l'assoggettamento dello stesso alle procedure di evidenza pubblica in relazione ai contratti che vuole stipulare.

⁴⁸ A.N.A.C. (Autorità nazionale anticorruzione), delibera n. 372/2016: «Le Federazioni sportive sono qualificabili come organismi di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3, comma 26 del d.lgs. 163/2006, ai fini dell'applicazione alle stesse della disciplina contenuta nel Codice [dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture] e, conseguentemente, anche della l. 136/2010 in tema di obblighi sulla tracciabilità dei flussi finanziari».

⁴⁹ T.A.R. Lazio, Sez. I, sentenza 13 aprile 2018, n. 4100, in *Rass. avv. Stato*, 2018, II, p. 132 ss., con nota di A. MITROTTI, *Sulla natura giuridica della FIGC come organismo di diritto pubblico*.

dottrina e neppure in giurisprudenza⁵⁰. Tanto che, di recente, i giudici di Palazzo Spada⁵¹, hanno affermato, sia pure in relazione alla Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC), che le Federazioni hanno personalità giuridica di diritto privato con funzioni di rilievo pubblicistico (quali, secondo lo Statuto del Coni, quelle dell'art. 23 già citato); che sono istituite per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; ma che, rispetto agli elementi riscontrabili negli organismi di diritto pubblico, non sia invece soddisfatto il requisito dell'influenza pubblica dominante, nel senso che i poteri di direzione e controllo del Coni nei confronti della citata Federazione non siano tali da imporre a quest'ultima - per la quale, va ricordato, non opera (a differenza della maggior parte delle Federazioni sportive nazionali) il decisivo principio del finanziamento pubblico maggioritario - regole di gestione dettagliate e pervasive.

Ciò che a ben vedere traspare dalla disamina della dottrina e della giurisprudenza, è che la scelta del Legislatore delegato di attribuire espressamente personalità di diritto privato alle Federazioni non sia al definitivo dirimente ai fini della qualificazione degli atti federali⁵². Anzi, al contrario il fatto che le Federazioni siano sì associazioni, ma coattive⁵³, impedisce di

⁵⁰ La questione verte sulla applicabilità o meno del Codice dei contratti Pubblici (D.lgs. n.50/2016) alle Federazioni Sportive Nazionali, ed in particolare sulla riconducibilità delle stesse ai c.d. "organismi di diritto pubblico" di cui al citato art. 3 (cfr. nota 44). Si è messo in dubbio che il controllo del Coni sia così pregnante da rientrare nel concetto di "controllo pubblico" in senso effettivo, inteso come potere di determinare la politica generale delle Federazioni (sul punto cfr. Corte dei Conti, ordinanza, 10 ottobre 2017, n. 31). In dottrina si veda G. FISCHIONE, *La non configurabilità delle Federazioni Sportive Nazionali in termini di organismo di diritto pubblico*, in *GiustAmm.it*, 2018, V, p. 24 ss., che si esprime in senso critico in relazione alla suddetta ricostruzione: l'Autore rileva che mancherebbe il requisito finalistico. L'interesse generale deve essere l'unico e specifico, non può esserlo occasionalmente, sulla base di una inscindibilità della posizione di organismo di diritto pubblico. Del tema si sono occupati, tra gli altri, anche E. LUBRANO, *La sottoposizione dell'attività delle federazioni sportive al Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 50/2016), tra certezze (apparenti) e perplessità (consistenti) ancora da definire*, in *GiustAmm.it*, 2018, III, p. 45 ss.; G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, cit., p. 264 ss.

⁵¹ Consiglio di Stato, sez. V, 15 luglio 2021, n. 5348, in riforma alla citata sentenza T.A.R. Lazio, Sez. I, 13 aprile 2018, n. 4100.

⁵² Cfr. F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, p. 203. Secondo l'Autore, si può ritenere che «il legislatore delegato abbia semplicemente inteso prender atto di una preesistente qualità soggettivamente (ma non funzionalmente) privata della gran parte delle federazioni».

⁵³ Coattive nel senso che la appartenenza ad esse non è libera ma necessitata, per chi voglia praticare, in modo professionale o anche solo (ufficialmente) agonistico, un determinato sport. In tal senso F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, cit., p. 364. Secondo l'Autore, le Federazioni sportive nazionali non solo godono per scelta legislativa di una posizione di monopolio, ma altresì esercitano una serie di poteri singolari autoritativi, legalmente riconosciuti, il che ne suggerisce una qualificazione pubblicistica. La libertà di associazione, di cui all'art. 18 Cost e all'art. 11 CEDU, si sviluppa anche in termini negativi. Non è consentito in linea di massima imporre l'adesione ad una determinata associazione quale condizione per l'accesso, ad esempio, ad una professione: il consenso a divenire membro dell'associazione e dunque ad accettarne lo statuto, per essere credibile, non deve essere stato espresso quale condizione per l'accesso al lavoro, trattandosi altrimenti di un

attribuire, alla personalità giuridica privatistica loro riconosciuta, la capacità di suggerire qualificazioni associative-privatistiche ai relativi atti⁵⁴: un'associazione coattiva agisce, di regola, *iure pubblico*, perché nemmeno originariamente (cioè, al momento dell'adesione ad essa) vi è una libera manifestazione di volontà da parte dell'associato⁵⁵.

Peraltro, a rendere più complesso l'accertamento, vi è da una parte la circostanza che l'art. 23 comma 1-*bis* dello Statuto del Coni, secondo il quale il rilievo pubblicistico di alcune attività delle Federazioni «non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse»⁵⁶, sembra escludere l'applicazione della disciplina di diritto amministrativo. Tanto che si è sostenuto che la rilevanza pubblicistica di alcune attività non determini necessariamente «la soggezione degli atti adottati nell'esercizio di queste al regime proprio del diritto amministrativo a cominciare dalle regole sul procedimento contenute nella l. n. 241/1990»⁵⁷.

Dall'altra, vi è il fatto che la citata disposizione dello Statuto del Coni è invece derogata dall'art. 133 lett. z) D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, che attribuisce al giudice amministrativo, in sede esclusiva, la giurisdizione sulle controversie relative agli atti delle Federazioni sportive «non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti». Come sottolineato in precedenza,

“consenso” solo apparente-formale, e non effettivo-sostanziale. Si veda in merito Corte costituzionale, 22 ottobre 1999, n. 388, in *Giust. civ.*, 2000, I, p. 12 ss., che, circa la libertà negativa di associazione, si muove su binari coerenti rispetto alla Corte europea: «un obbligo di associazione è legalmente introducibile, per adeguate ragioni di interesse pubblico, solo in relazione ad enti associativi di diritto pubblico, ovvero, comunque, a soggetti che, per quanto privatizzati, conservino immutata la loro missione pubblicistica»

⁵⁴ Cfr. F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, cit., p. 195 ss.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Art. 23 Statuto Coni: «1. Ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, e successive modificazioni e integrazioni, oltre quelle il cui carattere pubblico è espressamente previsto dalla legge, hanno valenza pubblicistica esclusivamente le attività delle Federazioni sportive nazionali relative all'ammissione e all'affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; all'utilizzazione dei contributi pubblici; alla prevenzione e repressione del doping, nonché le attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello, alla formazione dei tecnici, all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici.

1-*bis*. Nell'esercizio delle attività a valenza pubblicistica, di cui al comma 1, le Federazioni sportive nazionali si conformano agli indirizzi e ai controlli del CONI ed operano secondo principi di imparzialità e trasparenza. La valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse. [...]»

⁵⁷ G. NAPOLITANO, voce *Sport*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. CASSESE, vol. VI, Milano, 2006, p. 5683.

svariate attività delle Federazioni perseguono interessi pubblici e quindi non potrebbero che sottostare alla disciplina prevista per gli atti formalmente amministrativi⁵⁸.

La combinazione tra natura privatistica associata e funzioni pubblicistiche ha poi indotto una parte della dottrina a ricostruire le Federazioni alla stregua di un Giano bifronte⁵⁹, con «compiti (e connessi atti) di diritto privato, sottoposti alle regole che disciplinano i comuni rapporti tra i consociati e compiti (e connessi atti) di diritto pubblico, che all'opposto soggiacciono alle regole che si confanno ai rapporti autoritari speciali tra *cives* e Pubblica Amministrazione»⁶⁰, sollevando problemi applicativi in ordine all'individuazione, caso per caso, del regime giuridico relativo all'atto compiuto, delle situazioni soggettive in rilievo e del giudice competente a conoscere le relative controversie: in base «alla diversa qualificazione giuridica degli atti e delle attività delle autorità sportive corrisponde una diversificata incidenza su situazioni soggettive»⁶¹, che nell'ordinamento statale si presentano nella veste di diritti soggettivi e di interessi legittimi.

Si distinguono, in questo modo, da un lato le disposizioni federali riguardanti le società sportive e gli sportivi professionisti e gli atti e le regole strettamente inerenti la vita interna delle Federazioni, rientranti nell'attività di diritto privato delle Federazioni stesse⁶² e dunque appartenenti alla cognizione del giudice ordinario; dall'altro lato gli atti e le regole che riflettono un'attività finalizzata alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva, e considerati come posti in essere da soggetti in qualità di organi del Coni⁶³.

La natura pubblica dell'attività e dei provvedimenti delle Federazioni sarebbe ravvisabile in tutti i casi in cui l'adozione di atti tipici, come statuti e regolamenti, sia finalizzata al perseguimento dei fini istituzionali del Coni, in cui esse assumono la veste di enti pubblici⁶⁴.

⁵⁸ La citata disposizione contempla nella sostanza tre forme di giurisdizione (ordinaria, amministrativa e sportiva) correlate agli atti di diversa natura (privatistica o pubblicistica) che possono promanare dalle Federazioni. Il tema del riparto di giurisdizione sarà approfondito nel Terzo Capitolo.

⁵⁹ G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, cit., p. 264 ss.

⁶⁰ G. BACOSI, *Ordinamento sportivo e giurisdizione. Il ruolo "storico" delle federazioni*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2008-2009. In argomento anche R. CAPRIOLI, *Le Federazioni sportive nazionali tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Dir. e giur.*, 1989, p. 1 ss.

⁶¹ C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, p. 59.

⁶² In tal senso, cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 18 settembre 2006, n. 984, in *Foro amm. TAR*, 2006, p. 3064.

⁶³ Cfr. P. PIZZA, *L'attività delle federazioni sportive tra diritto pubblico e privato*, cit., p. 3257.

⁶⁴ Nel senso che le ammissioni amministrative adottate dalle Federazioni sportive sono provvedimenti emessi da soggetti privati nell'esercizio di attività amministrative funzionali ed oggettive, che operano, quali organi del Coni, in applicazione delle regole finalizzate al perseguimento degli interessi pubblici esistenti nel mondo sportivo, si veda Consiglio di Stato, sez. VI, 9 febbraio 2006, n. 527, in *Foro amm. CdS*, 2006, p. 521. In tema anche Consiglio di Stato, sez. VI, 2 luglio 2004, n. 5025, in *Cons. St.*, 2004, n. 1504, secondo cui gli atti di affiliazione e di

In relazione a ciò, la riferibilità e coincidenza degli scopi con quelli del Coni è ravvisabile quando gli atti tipici non appaiono frutto della loro autonomia, ma sono invece rapportati al potere di vigilanza, indirizzo e controllo del Coni⁶⁵.

Rientrerebbero pertanto nella competenza del giudice amministrativo gli atti di affiliazione di società ed associazioni sportive alle Federazioni e le relative revoche, gli atti di iscrizione ai campionati, il tesseramento degli atleti e la loro radiazione dei ruoli federali, sul presupposto della configurabilità come atti amministrativi dei provvedimenti attinenti al momento genetico e terminale dello svolgimento dell'attività agonistica⁶⁶; mentre sarebbero riconducibili all'area privatistica le vicende riguardanti i rapporti di lavoro del personale

ammissione ai campionati costituiscono provvedimenti amministrativi, espressione di poteri di carattere pubblicistico che le Federazioni esercitano in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Coni.

⁶⁵ G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, cit., p. 360-361.

⁶⁶ In tal senso G. VIDIRI, *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, p. 1480-1481. Si veda, inoltre, F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, cit., p. 331 ss., che si è interrogato sulla natura dei lodi e delle sentenze sportive e la riconducibilità della giustizia sportiva al concetto di arbitrato irrituale. L'autore conviene che «i giudici sportivi, ovvero gli arbitri sportivi, sono (almeno in alcuni casi, laddove si occupino degli atti più chiaramente pubblicistici) organi amministrativi, ovvero soggetti che operano senza alcun valido titolo». Inoltre «la riconduzione al diritto pubblico degli atti che [...] possono giungere all'attenzione del giudice statale (quelli finali del sistema di giustizia sportiva) non necessita nemmeno di (anche se risulta ovviamente rafforzata da) una qualificazione pubblicistica dei poteri non giustiziali delle attività sportive (quelle poi oggetto dei giudizi sportivi). Infatti, anche a voler ipotizzare che questi ultimi siano privatistici-associativi, pur sempre bisognerebbe ricorrere [...] a qualificazioni provvedimentali-pubblicistici degli atti di giustizia, laddove (almeno) se ne voglia preservare la validità nell'ordinamento statale». Si ritiene opportuno menzionare infine la sentenza Cass. civ., sez. lav., 9 gennaio 2019, n. 328, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, I, p. 167 ss., in cui la Suprema Corte è stata chiamata a vagliare la pertinenza del giudizio espresso dalla Corte dei Conti (sentenza 12 novembre 2015, n. 597, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, p. 121 ss.) in merito alle funzioni svolte dalle figure arbitrali (nel caso di specie un designatore arbitrale della serie D di calcio si accordò col direttore di gara e con l'allora Presidente della Lega Nazionale Dilettanti per la registrazione di una gara, produttore ingenti danni relativi sull'esito del c.d. Totogol) malgrado l'insussistenza di un rapporto formale con gli enti pubblici. La sentenza ha affermato che «l'arbitro di calcio non è un pubblico ufficiale» ma «è investito di fatto di un'attività avente connotazioni e finalità pubblicistiche, se non altro in quanto inserito, a pieno titolo, nell'apparato organizzativo e nel procedimento di gestione dei concorsi pronostici da parte del C.O.N.I., con connesso impiego di risorse pubbliche: sussiste pertanto quella relazione funzionale e quella compartecipazione [...] con l'ente pubblico, idonee a configurare la responsabilità contabile e quindi a radicare la giurisdizione della Corte dei Conti». La Corte di Cassazione ha quindi ritenuto ragionevole l'inserimento degli arbitri sportivi nell'apparato della Pubblica Amministrazione in virtù del rapporto intercorrente tra Coni e Figc. Come ricorda M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, Wolters Kluwer, Milano, 2023, p. 723, la natura ibrida di tali soggetti è stata ulteriormente ribadita nel Decreto Sicurezza *bis*, dal cui testo emerge l'estensione del Daspo «a chiunque commette uno dei fatti previsti dagli articoli 336 e 337 del codice penale nei confronti degli arbitri e degli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive» (D.L. 14 giugno 2019, n. 53, in *Gazzetta Ufficiale, Serie Generale*, n. 138, del 14 giugno 2019, convertito con modificazioni dalla Legge 8 agosto 2019, n. 77, in *GU*, 9 agosto 2019, n. 186), facendo riferimento ai comportamenti riconducibili ai reati di violenza, minaccia e resistenza a pubblico ufficiale.

dipendente⁶⁷ assunto dalle Federazioni⁶⁸, l'attività di organizzazione ed amministrazione della vita associativa e di regolamentazione economica e disciplinare⁶⁹. Nello specifico, gli atti compiuti dalle Federazioni in quanto organi del Coni, verrebbero attribuiti alla giurisdizione del giudice amministrativo non *ipso facto*, ma in relazione alla lamentata lesione di posizione soggettive riconducibili alla sfera di interessi legittimi⁷⁰.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione⁷¹, anche in ottica di bilanciamento degli interessi in gioco - da un lato l'autonomia organizzativa delle istituzioni sportive e dall'altro l'esigenza di garantire un intervento pubblicistico dello Stato in relazione agli ambiti di interesse collettivo - ha ritenuto che, nel momento in cui le Federazioni agiscono perseguendo una «finalità privata che combacia perfettamente con la finalità pubblica del Coni», producono atti che costituiscono esercizio di un potere pubblicistico, e di conseguenza sono sottoposti al sindacato del giudice amministrativo. Il discrimine fra attività amministrativa e attività privata delle Federazioni sarebbe dunque individuabile sul piano della coincidenza tra lo scopo cui è rivolta l'attività delle stesse e gli interessi generali perseguiti dal Coni: le prime, costituendo organi del secondo, sarebbero da considerare come soggetti esercenti un'attività a valenza pubblicistica, e dunque sottoposte al relativo regime, se gli scopi per cui esse agiscono possono

⁶⁷ Il D.Lgs. 36/2021, modificato dal D.Lgs. 163/2022 ha disciplinato la figura del lavoratore sportivo fornendo una precisa definizione (art. 25 – cfr. Cap. Primo, nota 92): il decreto legislativo non ha apportato modifiche alla disciplina dei rapporti di lavoro subordinato dei dipendenti delle Federazioni sportive nazionali, che dunque rimangono assoggettati alla disciplina di tipo privatistico.

⁶⁸ In giurisprudenza, *ex multis*, Cass. civ., SS.UU., 10 luglio 2006, n. 15612, in *Giust. civ. mass.*, 2006, pp. 7-8; Cass. civ., SS.UU., 3 novembre 2005, n. 21289, in *Giust. civ. mass.*, 2005, p. 11; Cass. civ., SS.UU., 27 gennaio 2005, n. 1622, in *Giust. civ. mass.*, 2005, p. 1; Cass. civ., SS.UU., 18 marzo 1999, n. 154, in *Giust. civ. mass.*, 1999, p. 594; Cass. civ., SS.UU., 12 marzo 1999, n. 125, in *Giust. civ. mass.*, 1999, p. 547; Cass. civ., SS.UU., 25 novembre 1996, n. 10430 e 10432, in *Giust. civ. mass.*, 1996, p. 1587; Cass. civ., SS.UU., 24 marzo 1993, n. 3522, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 123, con nota di F. CARINGELLA, *Profili giurisdizionali (e non) dei rapporti tra federazioni sportive e lavoratori subordinati alla luce della privatizzazione del pubblico impiego*; Cass. civ., SS.UU., 1° febbraio 1988, n. 931, in *Giust. civ.*, 1988, I, p. 920.

⁶⁹ Cfr. C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, cit., p. 59.

⁷⁰ Cass. civ., SS.UU., 25 febbraio 2000, n. 46, in *Foro it.*, 2000, I, p. 1482, secondo cui le federazioni sportive, nello stabilire e valutare le condizioni di ammissione a competizioni sportive e campionati, esercitano un potere discrezionale, fondando in capo al soggetto che chiede l'ammissione una posizione di interesse legittimo (di competenza del giudice amministrativo). Una volta avvenuta l'ammissione, il potere si è consumato e il privato sarà titolare di un diritto soggettivo, la cui cognizione rientra nella giurisdizione del giudice ordinario. Si veda anche Consiglio di Stato, sez. VI, 10 ottobre 2002, n. 5442, in *Nuovo dir.*, 2003, p. 398, con nota di M. ALESIO, *L'attività amministrativa delle federazioni sportive*.

⁷¹ Cfr. Cass. civ., SS.UU., 9 maggio 1986, n. 3091 e 3092.

ritenersi coincidenti con quelli del Coni; in difetto di tale coincidenza troverebbe applicazione il diritto privato⁷². Il tutto all'esito di una valutazione da condursi caso per caso⁷³.

Nel panorama giurisprudenziale non si può peraltro omettere il richiamo all'orientamento della Consulta⁷⁴ laddove ha riconosciuto la legittimità costituzionale della devoluzione in giurisdizione esclusiva delle sole controversie in cui l'amministrazione si ponga come autorità: tra di esse quelle in cui le Amministrazioni agiscono attraverso «soggetti alle stesse equiparati»⁷⁵, ossia, nell'ambito sportivo, le Federazioni sportive. La Corte costituzionale

⁷² In tal senso si vedano in giurisprudenza, *ex pluribus*, Cass. civ., SS.UU., 11 ottobre 2002, n. 14530, in *Giust. civ. mass.*, 2002, p. 1789; Cass. civ., SS.UU., 12 luglio 1995, n. 7640, in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 75 ss.; Cass. civ., SS.UU., 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Foro it.*, 1990, I, p. 899 ss.; Cass. civ., SS.UU., 1° febbraio 1988, n. 931, in *Giust. civ.*, 1988, I, p. 920; Cass. civ., SS.UU., 9 maggio 1986, n. 3091 e 3092, in *Foro it.*, I, p. 1251 ss.; Consiglio di Stato, sez. VI, 10 ottobre 2002, n. 5442, in *Enti pubbl.*, 2003, p. 269 ss.; Consiglio di Stato, sez. VI, 27 aprile 2001, n. 2459, in *Corr. Giur.*, 2001, p. 740 ss.; Consiglio di Stato, sez. VI, 30 ottobre 2003, n. 5846, in *Foro amm. CdS*, 2000, p. 3268; Consiglio di Stato, sez. VI, 3 dicembre 1998, n. 1662, in *Giur. It.*, 1999, p. 1317; Consiglio di Stato, sez. VI, 18 marzo 1998, n. 313, in *Cons. St.*, 1998, I, p. 444; Consiglio di Stato, sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050, in *Giur. civ.*, 1996, I, p. 577; T.A.R. Lazio, sez. III, 15 settembre 1998, n. 3458, in *Riv. dir. sport.*, 1999, p. 578, con nota di C. LIGUORI; T.A.R. Toscana, 19 giugno 1998, n. 411, in *Foro amm.*, 1999, p. 833; T.A.R. Lazio, sez. III, 23 giugno 1994, n. 1361, in *Trib. amm. reg.*, 1994, I, n. 2399; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 29 settembre 1993, n. 929, in *Foro it.*, 1994, III, p. 512 ss., con nota G. VIDIRI, *Il caso "Catania": i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento statale*.

⁷³ Nell'opinione di G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, cit., p. 341 e C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, cit., p. 58, l'esame della casistica è fondamentale ove si consideri il fatto che il criterio teleologico che si basa sulla coincidenza o meno degli atti e delle attività federali con quelli del Coni si presenta «alquanto vago e fumoso» (Alvisi), in relazione anche all'estrema genericità degli scopi ad esso assegnati e alla pedissequa ripetizione del dettato normativo in pressoché tutti gli statuti federali.

⁷⁴ Corte Costituzionale, sentenza 6 luglio 2004, n. 204, in *Foro it.*, 2004, 10, p. 2594, con nota di A. TRAVI, *La giurisdizione esclusiva prevista dagli artt. 33 e 34 D.Leg. 31 marzo 1998 n. 80, dopo la sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2004, n. 204*; in *Giur. cost.*, 2004, 2209 ss., con nota di F. G. Scoca, *Sopravviverà la giurisdizione esclusiva?*; in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2004, 1232, con nota di M. A. SANDULLI, *Un passo avanti e uno indietro: il giudice amministrativo è giudice pieno, ma non può giudicare dei diritti*; in *www.giustamm.it*, 2004, 4, con nota di G. STANCANELLI, *La giurisdizione esclusiva nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004 (Riflessioni "a caldo")*; in *Foro amm. CdS.*, 2004, VII-VIII, p. 1903 ss, con nota di F. SATTÀ, *La giustizia amministrativa tra ieri oggi e domani: la sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004*; in *Dir. proc. amm.*, 2004, III, p. 820 ss., con nota di V. CERULLI IRELLI, *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004 (osservazioni a primissima lettura)*; in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 974 ss., con nota di A. POLICE, *La giurisdizione del giudice amministrativo è piena, ma non è più esclusiva*; in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 969 ss., con nota di M. CLARICH, *La "tribunalizzazione" del giudice amministrativo evitata*; in *www.lexitalia.it*, con nota di F. SAIITA, *Tanto tuonò che piovve: riflessione (d'agosto) sulla giurisdizione esclusiva ridimensionata dalla sentenza costituzionale n. 204/2004*; in *www.lexitalia.it*, con nota di G. VIRGA, *Il giudice della funzione pubblica (sui nuovi confini della giurisdizione esclusiva tracciati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 204/2004)*; in *Dir. proc. amm.*, 2004, III, p. 832 ss., con nota di R. VILLATA, *Leggendo la sentenza n. 204 della Corte costituzionale*.

⁷⁵ Secondo B. G. MATTARELLA, *Il lessico amministrativo della Consulta e il rilievo costituzionale dell'attività amministrativa*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2004, p. 979-980, la Corte «prende atto» della «esistenza di "soggetti

sembra aver individuato come linea di demarcazione, ai fini del riparto di giurisdizione, proprio l'attività autoritativa della Pubblica Amministrazione⁷⁶: ove si intraveda l'esercizio di una potestà, di un potere autoritativo, funzionalizzato, si radica la giurisdizione del giudice amministrativo; ove, diversamente, siffatta autoritatività non venga in rilievo in quanto essenzialmente paritetica, la giurisdizione rientra nell'alveo del giudice ordinario.

Per concludere, l'individuazione della natura giuridica delle Federazioni non è dirimente né ai fini dell'accertamento della natura degli atti compiuti e delle situazioni soggettive in rilievo, né ai fini del riparto di giurisdizione proprio perché le Federazioni sportive sono soggetti di diritto privato, inquadrati in un sistema pubblicistico, che esercitano sia poteri privatistici sia potestà amministrative. Le stesse sono associazioni con personalità giuridica di diritto privato, non perseguono scopo di lucro e soggiacciono ai poteri di indirizzo, vigilanza e controllo del Coni e, nonostante la loro natura, pongono in essere atti amministrativi, con conseguente applicazione *in parte qua* del regime, sostanziale e processuale, pubblicistico (quale ad esempio al diritto di accesso ex art. 22 legge 7 agosto 1990, n. 24138, limitatamente alle attività autoritative delle Federazioni⁷⁷).

Proprio questa compresenza di atti di natura privatistica e di funzioni pubblicistiche determina l'insorgere di difficoltà nell'accertamento del tipo di atto compiuto (e del regime giuridico) e delle situazioni soggettive che vengono di volta in volta coinvolte e quindi nella individuazione del giudice competente a conoscere le relative controversie. Sostanzialmente, come osservato in dottrina⁷⁸, «alla diversa qualificazione giuridica degli atti e delle attività delle autorità sportive corrisponde una diversificata incidenza su situazioni soggettive che si conformano nell'ordinamento statale come diritti soggettivi, come interessi legittimi⁷⁹».

equiparati" alle amministrazioni pubbliche». Sulla parificazione, ai fini del riparto di giurisdizione, tra Pubblica Amministrazione e soggetti equiparati, cfr. Cass. civ., SS.UU., 13 giugno 2006, n. 13659.

⁷⁶ F. F. GUZZI – R. ROLLI, *La legge di riforma del procedimento amministrativo al vaglio della giurisprudenza*, in *federalismi.it*, 4, 2008, p. 4 ss.

⁷⁷ T.A.R. Toscana, sez. I, 19 giugno 1998, n. 411, in *Foro amm.*, 1999, p. 833.

⁷⁸ C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, cit., p. 59.

⁷⁹ Come osservato da F.G. SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 3, «di interesse legittimo parlano tre disposizioni della Costituzione: l'art. 24 li pone accanto ai diritti soggettivi al fine della garanzia, generale e piena, della loro tutela giurisdizionale; l'art. 103 ne fa oggetto principale (o il canone di determinazione) della giurisdizione del giudice amministrativo; l'art. 113 ribadisce che la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi è "sempre" ammessa "contro gli atti della pubblica amministrazione". Il recepimento della figura nel testo costituzionale non consente di dubitare che l'interesse legittimo sussista come istituto di diritto positivo». L'autore rileva altresì che l'interesse legittimo rappresenta «il solo modo possibile in cui gli interessi del privato sono protetti a fronte del potere amministrativo: esso è pertanto la situazione giuridica soggettiva che "dialoga" con il potere (unilaterale altrui)». Cfr. altresì A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV Ed., Napoli, 1989, 108-109, secondo cui l'interesse legittimo è «l'interesse dell'amministrato

Nel capitolo successivo sarà affrontato il tema dei rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico dello Stato mediante l'individuazione della linea di demarcazione tra la giustizia sportiva e quella ordinaria e amministrativa, conformemente a quanto stabilito dal Legislatore statale con la Legge n. 280/2003 e con il D.Lgs. n. 104/2010.

Si ritiene opportuno, tuttavia, prima di affrontare tale studio, un cenno alla disciplina generale della giustizia amministrativa per ricordare quali siano, in generale, nell'ordinamento statale, le attribuzioni del giudice amministrativo.

a che il potere amministrativo, nel quale si imbatte tale posizione soggettiva, venga esercitato nel rispetto delle regole imposte dall'ordinamento all'azione amministrativa (norme strumentali ovvero organizzative relative all'esercizio del "potere" epperò norme "d'azione") siano esse norme giuridiche, siano - in quei casi in cui l'ordinamento generale la prende in considerazione - norme relative al merito». E ancora «L'interesse legittimo è dunque quello che il titolare di una posizione individuale fatto oggetto di particolare considerazione da parte dell'ordinamento (e perciò qualificata) vanta a che la potestà amministrativa che è in grado di interferire sfavorevolmente o favorevolmente con la posizione stessa venga esercitata in conformità delle regole (sulla ripartizione delle competenze sul procedimento sull'uso del potere discrezionale, ecc.) che l'ordinamento generale impone all'amministrazione di osservare nell'esercizio della sua azione che si imbatte in esso». Secondo M. NIGRO, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessioni*, in *Foro it.*, 1987, V, pp. 473 e 478, l'interesse legittimo si presenta come «una situazione racchiudente più dimensioni di sviluppo e più possibilità (progressive) di tutela»; come la situazione soggettiva che «esprime (consiste di) possibilità che accompagnano e per così dire vigilano il corso (l'intero corso) dell'attività amministrativa». Nell'opinione di A. ZITO - M. R. SPASIANO, *L'ambito di giurisdizione del giudice amministrativo*, in *Giustizia Amministrativa* (a cura di F. G. SCOCA), Giappichelli, IX Ed., Torino, 2023, p. 82, «La dottrina è ormai concorde nel ritenere che l'interesse legittimo abbia natura di situazione giuridica soggettiva. Altro dato relativamente poco controverso sta nell'affermazione che l'interesse legittimo è situazione giuridica soggettiva attiva correlata all'esercizio delle potestà amministrative o, secondo altra prospettiva, è situazione giuridica soggettiva (l'unica) utilizzabile a fini di tutela nei confronti dell'esercizio delle suddette potestà e dei comportamenti della p.a. correlati anche mediamente a queste ultime». Cfr. altresì M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2017, p. 139, il quale, volendo offrire una definizione sintetica di interesse legittimo, si riferisce ad una «situazione giuridica soggettiva, correlata al potere della pubblica amministrazione e tutelata in modo diretto dalla norma di conferimento del potere, che attribuisce al suo titolare una serie di poteri e facoltà volti a influire sull'esercizio del potere medesimo allo scopo di conservare o acquisire un bene della vita». Quanto alla giurisprudenza, è stato osservato da A. ZITO - M. R. SPASIANO, *L'ambito di giurisdizione del giudice amministrativo*, cit., p. 89 che, richiamando rispettivamente le sentenze di Cass. Civ., SS.UU., 22 luglio 1999, n. 500 e Cass. Civ., SS.UU., 28 aprile 2020, n. 8236, afferma che «la Cassazione, nel mutare con la sentenza n. 500/1999 la propria posizione sul tema della risarcibilità dei danni derivanti dalla lesione dell'interesse legittimo, ha aderito senza riserve alla tesi che vede in detto interesse una situazione giuridica soggettiva avente ad oggetto l'interesse ad un bene della vita fatto oggetto dell'esercizio del potere amministrativo. Di recente però la Cassazione sembra aver fatto propria la teoria che individua nel provvedimento o comportamento favorevole l'oggetto dell'interesse legittimo». Si veda altresì Consiglio di Stato, Ad. Plen. 23 marzo 2006, n. 3, che ha definito l'interesse legittimo come «la posizione di vantaggio riservata ad un soggetto in relazione ad un bene della vita interessato dall'esercizio del potere pubblicistico, che si compendia nell'attribuzione a tale soggetto di poteri idonei ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione o la difesa dell'interesse al bene», e ha sottolineato che «l'interesse effettivo che l'ordinamento intende proteggere è quindi sempre l'interesse ad un bene della vita». La distinzione dell'interesse legittimo dalla categoria dei diritti soggettivi è, come noto, resa necessaria ai fini della individuazione di un criterio di riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo.

2.2 Le classificazioni generali della giurisdizione amministrativa: cenni.

L'art. 103 Cost. identifica la competenza generale del giudice amministrativo con «la tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione degli interessi legittimi». Ne consegue che il complesso rappresentato dai Tribunali Amministrativi Regionali (T.A.R.) e Consiglio di Stato costituisce il giudice “ordinario” degli interessi legittimi⁸⁰.

La norma costituzionale citata viene uniformemente interpretata come strettamente attributiva alla giurisdizione amministrativa del potere di decidere, con effetto di giudicato, le vertenze che concernono interessi legittimi.

Prima dell'avvento del nuovo codice di procedura amministrativa con il D.Lgs. 104/2010, era emerso il dubbio sulla possibilità di ricondurre a un unico modello il processo amministrativo, proprio per la mancanza di un denominatore comune cui ricondurre gli schemi processuali.

Il codice ha superato così il modello tradizionale che vedeva la tutela offerta dal processo amministrativo solo come campo per l'impugnazione di atti amministrativi, e all'articolo 7 ne ha identificato l'oggetto nelle «controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni».

Il comma 3 dello stesso articolo ha distinto la giurisdizione amministrativa in giurisdizione generale di legittimità, esclusiva ed estesa al merito. Ma la differenziazione di poteri risale alle origini del sistema amministrativo ed è stato recepito dai legislatori che si sono occupati di giustizia amministrativa⁸¹.

⁸⁰ A. TRAVI, *Lezioni di Giustizia amministrativa*, XIV ed., Giappichelli, Torino, 2021, p. 176.

⁸¹ Si fa riferimento alla Legge n. 1034/1971 (“Istituzione dei tribunali amministrativi regionali”), al D.Lgs. n. 80/1998 (“Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59”) e al D.Lgs. 104/2010 (“Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo”).

2.2.1 La giurisdizione generale di legittimità.

La giurisdizione generale di legittimità nasceva come giurisdizione “limitata” nei poteri di cognizione, nel senso che ad esso era precluso il giudizio sul fatto. Più precisamente, il sindacato del giudice poteva avere ad oggetto sì l'accertamento dell'esistenza di determinati fatti, ma non la correttezza delle valutazioni che la Pubblica Amministrazione avesse effettuato nell'emanazione dell'atto oggetto del ricorso. Tali valutazioni erano infatti riconducibili alla sfera del merito e della discrezionalità amministrativa, e come tali insindacabili e sottratte alla verifica del giudice amministrativo⁸².

Ulteriore limitazione concerneva il ristretto numero di mezzi di prova. Con la Legge n. 205/2000 si ebbe una prima attenuazione con l'introduzione della consulenza tecnica anche nella giurisdizione di legittimità. Infine, il D.Lgs. 104/2010 ha conferito al giudice amministrativo, anche nell'ambito del giudizio di legittimità, poteri istruttori decisamente ampi: ai sensi dell'art. 63, co. 5 c.p.a. il giudice amministrativo è autorizzato ad acquisire tutti i mezzi di prova previsti dal Codice di procedura civile con la sola esclusione del giuramento e dell'interrogatorio formale.

Per quanto concerne i poteri decisorii, il modello generale era originariamente da inquadrarsi come semplice giudizio di verifica prevalentemente formale e documentale della legittimità degli atti dell'amministrazione pubblica. L'oggetto del potere di cognizione e decisione del giudice amministrativo non era l'accertamento, né la riparazione o la reintegrazione della lesione della situazione giuridica di interesse legittimo, bensì l'accertamento dell'illegittimità dell'atto: la tutela della situazione giuridica soggettiva era solo una conseguenza indiretta dell'annullamento dell'atto illegittimo, conseguenza peraltro eventuale, nel senso che il giudice non poteva neppure accertare cosa in concreto spettasse al ricorrente leso.

Il giudice non aveva dunque potere di riformare l'atto e né di sostituirlo (come consentito nella giurisdizione di merito), né ancora di pronunciare sentenze dichiarative o di condanna dell'amministrazione ad un *facere* o un *dare* (al contrario della giurisdizione esclusiva)⁸³. Anche tale limitazione pare esser stata superata dal nuovo codice del processo

⁸² Cfr. A. POLICE, *Le forme della giurisdizione*, in *Giustizia amministrativa*, a cura di F. G. SCOCA, Giappichelli, Torino, 2023, p. 105 ss.

⁸³ Cfr. A. POLICE, *Le forme della giurisdizione*, cit., p. 108.

amministrativo: l'art. 7⁸⁴ comprende, tra le controversie devolute alla giurisdizione di legittimità, anche quelle relative al risarcimento del danno per lesione dell'interesse legittimo, mentre l'art. 30⁸⁵ ammette il risarcimento in forma specifica qualora sussistano i presupposti di cui all'art. 2058 c.c. Con tali previsioni è attribuito al giudice, oltre al potere di annullamento, anche il potere di condanna dell'amministrazione alle forme di risarcimento per equivalente e di reintegrazione in forma specifica.

In conseguenza di ciò, il giudizio da impugnatorio-cassatorio risulta trasformato in un giudizio finalizzato alla riparazione del danno ingiusto⁸⁶, in cui l'accertamento del giudice deve estendersi alla verifica della sussistenza di tutti i presupposti necessari ad accertare la sussistenza del pregiudizio e la fondatezza della pretesa risarcitoria: l'accertamento del giudice sul fatto deve essere "pieno" onde consentire il c.d. giudizio di spettanza volto ad accertare la fondatezza della pretesa al bene della vita.

Il codice ha altresì assegnato al giudice amministrativo la giurisdizione sulle domande risarcitorie per lesione degli interessi legittimi. La domanda risarcitoria, benché sorta in riferimento alla lesione di un interesse legittimo, ha pur sempre ad oggetto un diritto soggettivo,

⁸⁴ Art. 7, co. 4 c.p.a., "Giurisdizione amministrativa": «Sono attribuite alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie relative ad atti, provvedimenti o omissioni delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle relative al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e agli altri diritti patrimoniali consequenziali, pure se introdotte in via autonoma».

⁸⁵ Art. 30, co. 2 e co. 3 c.p.a., "Azione di condanna": «2. Può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria. Nei casi di giurisdizione esclusiva può altresì essere chiesto il risarcimento del danno da lesione di diritti soggettivi. Sussistendo i presupposti previsti dall'articolo 2058 del codice civile, può essere chiesto il risarcimento del danno in forma specifica.

3. La domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo. Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti».

Il comma 3 supera con una soluzione di compromesso il contrasto tra Consiglio di Stato e Corte di Cassazione in merito all'istituto della c.d. "pregiudiziale amministrativa". Tale istituto prevede che la domanda di risarcimento dei danni da lesione di interessi legittimi sia subordinata alla tempestiva proposizione di una domanda di annullamento del provvedimento amministrativo assunto come illegittimo e produttivo del danno ingiusto: rifacendosi ad una lettura assai tradizionale della giurisdizione di legittimità, il Consiglio di Stato ha continuato a ritenere che «la tutela degli interessi legittimi del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione e in via primaria una tutela impugnatoria che passa per l'annullamento dell'atto amministrativo». In tal senso, *ex multis*, cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 21 aprile 2009, n. 2436; Consiglio di Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2007, n. 12; Consiglio di Stato, Ad. Plen. 26 marzo 2003, n. 4. Di posizione opposta è la giurisprudenza di legittimità: cfr. Cass. civ., SS.UU., ordinanza 6 marzo 2009 n. 5464; Cass. civ., SS.UU., ordinanza 23 dicembre 2008 n. 30254; Cass. civ., SS.UU., ordinanza 16 luglio 2008 n. 19501; Cass. civ., SS.UU., ordinanza 15 luglio 2008 n. 19500; Cass. civ., SS.UU., ordinanza 23 aprile 2008 n. 10444; Cass. civ., SS.UU., ordinanza 27 giugno 2007, n. 14794.

⁸⁶ Cfr. A. POLICE, *Le forme della giurisdizione*, cit., p. 109.

perché tale è il diritto al risarcimento dei danni⁸⁷. Ciò comporta il grande vantaggio di una tutela giurisdizionale più snella, a vantaggio del principio di ragionevole durata del processo⁸⁸.

Inoltre, l'articolo 8 stabilisce che, salvo i casi di giurisdizione esclusiva, il giudice amministrativo conosce «senza efficacia di giudicato, di tutte le questioni pregiudiziali o incidentali relative a diritti, la cui risoluzione sia necessaria per pronunciare sulla questione principale». Pertanto, nei casi in cui l'accertamento di questioni concernenti diritti soggettivi costituiscono l'antecedente logico rispetto alla decisione su interessi legittimi, il giudice amministrativo può pronunciarsi in via incidentale, senza che a riguardo si formi il giudicato⁸⁹.

2.2.2 La giurisdizione di merito.

Altra forma di giurisdizione è quella c.d. estesa al merito, che ha costituito storicamente il primo nucleo di “giurisdizione”, ancor prima dell'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato⁹⁰. Oggi la giurisdizione di merito ha carattere eccezionale, costituendo una deroga alla giurisdizione generale di legittimità, e si differenzia da essa non già per la natura del sindacato, quanto per i maggiori poteri decisori riconosciuti al giudice: l'art. 7, co. 6 c.p.a. prevede che il giudice possa sostituirsi all'amministrazione⁹¹ nei casi previsti dalla legge e in particolare dall'art. 134 c.p.a.⁹²

⁸⁷ Cfr. A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 179.

⁸⁸ Corte Cost., sentenza 6 luglio 2004, n. 204.

⁸⁹ Salvo le questioni concernenti lo stato e la capacità delle persone (fatta eccezione per la capacità di stare in giudizio, di cui ciascun giudice conosce in via principale) e per l'incidente di falso, per cui ogni decisione è riservata al giudice ordinario (art. 8, co. 2, c.p.a.).

⁹⁰ Avvenuta con la Legge abolitiva del contenzioso amministrativo, art. 10, Legge n. 2248/1965, All. D.

⁹¹ Inoltre, l'art. 34, co. 1, lett. d) dispone che il giudice, «nei casi di giurisdizione di merito, adotta un nuovo atto, ovvero modifica o riforma quello impugnato».

⁹² Art. 134, “Materie di giurisdizione estesa al merito”: «1. Il giudice amministrativo esercita giurisdizione con cognizione estesa al merito nelle controversie aventi ad oggetto:

- a) l'attuazione delle pronunce giurisdizionali esecutive o del giudicato nell'ambito del giudizio di cui al Titolo I del Libro IV;
- b) gli atti e le operazioni in materia elettorale, attribuiti alla giurisdizione amministrativa;
- c) le sanzioni pecuniarie la cui contestazione è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, comprese quelle applicate dalle Autorità amministrative indipendenti e quelle previste dall'articolo 123;
- d) le contestazioni sui confini degli enti territoriali;
- e) il diniego di rilascio di nulla osta cinematografico di cui all'articolo 8 della legge 21 novembre 1962, n. 161».

Prima dell'introduzione del D.Lgs. n. 104/2010, inoltre, in tale giudizio erano ammessi tutti i mezzi di prova del processo civile, compatibilmente con i caratteri della giurisdizione amministrativa⁹³.

L'incremento dei poteri istruttori e decisorii comporta il fatto che il giudice amministrativo, in sede di giurisdizione estesa al merito, goda di uno straordinario ampliamento della cognizione rispetto al giudizio di legittimità, non limitato al mero accertamento ma esteso all'autonomo apprezzamento e valutazione dei fatti e della concreta rispondenza del provvedimento agli interessi pubblici perseguiti dall'amministrazione⁹⁴.

2.2.3 La giurisdizione esclusiva.

Infine, il modello di giurisdizione amministrativa maggiormente "vitale" risulta essere quello di giurisdizione esclusiva⁹⁵. La ragione della sua istituzione va ricondotta alla necessità del privato di rivolgersi sia al giudice ordinario, sia al giudice amministrativo per ragioni nascenti dal medesimo rapporto giuridico: è infatti possibile che in talune materie diritti soggettivi e interessi legittimi si intersechino⁹⁶ in tal modo che il giudice che viene investito della questione difficilmente riuscirebbe a pronunciarsi nei limiti della propria giurisdizione.

Tale sistema presuppone che le due situazioni soggettive abbiano confini ben delineati e che ad essere sia assicurata equivalente tutela: tuttavia, nei casi di coesistenza di diritti soggettivi ed interessi legittimi, i tradizionali criteri di riparto dei due ordini di giurisdizione risultavano inadeguati a garantire una tutela giudiziale⁹⁷.

⁹³ Il Codice di procedura amministrativa vigente regola l'utilizzo dei mezzi di prova in forza dell'art. 63 c.p.a., "Mezzi di prova": «1. Fermo restando l'onere della prova a loro carico, il giudice può chiedere alle parti anche d'ufficio chiarimenti o documenti.

2. Il giudice, anche d'ufficio, può ordinare anche a terzi di esibire in giudizio i documenti o quanto altro ritenga necessario, secondo il disposto degli articoli 210 e seguenti del codice di procedura civile; può altresì disporre l'ispezione ai sensi dell'articolo 118 dello stesso codice.

3. Su istanza di parte il giudice può ammettere la prova testimoniale, che è sempre assunta in forma scritta ai sensi del codice di procedura civile.

4. Qualora reputi necessario l'accertamento di fatti o l'acquisizione di valutazioni che richiedono particolari competenze tecniche, il giudice può ordinare l'esecuzione di una verifica ovvero, se indispensabile, può disporre una consulenza tecnica.

5. Il giudice può disporre anche l'assunzione degli altri mezzi di prova previsti dal codice di procedura civile, esclusi l'interrogatorio formale e il giuramento».

⁹⁴ Cfr. A. POLICE, *Le forme della giurisdizione*, cit., p. 113-114.

⁹⁵ A. CARIOLA, *Ragioni e percorsi della giurisdizione amministrativa esclusiva*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 2016, p. 2.

⁹⁶ Cfr. A. POLICE, *Le forme della giurisdizione*, cit., p. 116.

⁹⁷ M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1976, p. 143.

L'introduzione della giurisdizione esclusiva non condusse a modificare il tipo o i contenuti di tutela che l'ordinamento apprestava normalmente alle situazioni giuridiche soggettive⁹⁸ e, di conseguenza, la distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi risultava «certa, teoricamente, ma praticamente offuscata»⁹⁹.

Il R.G. 30 dicembre 1923, n. 2840 introdusse così la giurisdizione esclusiva¹⁰⁰, che riguardò originariamente le controversie di pubblico impiego, settore in cui venivano in rilievo sia interessi legittimi sia diritti soggettivi, situazioni giuridiche in tal caso «così connesse e di tanta incerta qualificazione»¹⁰¹ da renderne difficile l'identificazione della natura.

Tuttavia, la riforma non solo non offrì piena tutela alle situazioni di interesse legittimo, ma comportò un «affievolimento delle garanzie originariamente previste per i diritti soggettivi»¹⁰² devoluti alla giurisdizione esclusiva, complice il pesante condizionamento del modello processuale impugnatorio proprio della giurisdizione di legittimità: la tutela dei diritti soggettivi perse le azioni, le garanzie processuali e i mezzi di prova che erano tipicamente a disposizione del giudizio ordinario¹⁰³. Nel tempo l'intervento della Corte Costituzionale¹⁰⁴ e della giustizia amministrativa¹⁰⁵ avrebbe poi affievolito tali vizi.

⁹⁸ V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, UTET, Torino, 2003, p. 196.

⁹⁹ E. CANNADA BARTOLI, *Giustizia amministrativa*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VII, Torino, 1991, p. 554.

¹⁰⁰ Sulle prime forme ante litteram di giurisdizione esclusiva, L. MAZZAROLLI, *Il Consiglio di Stato come giudice di diritti soggettivi*, in *Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, 1983, p. 235 ss.

¹⁰¹ M. NIGRO, *Problemi veri e falsi della giustizia amministrativa dopo la legge sui tribunali regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 1815 ss.

¹⁰² A. POLICE, *Le forme della giurisdizione*, cit., p. 117.

¹⁰³ Nell'opinione di F. G. SCOCA, *Osservazioni eccentriche, forse stravaganti, sul processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, p. 862, tuttavia, la tutela dei diritti soggettivi nei confronti della pubblica amministrazione, pur delineandosi incerta ed incompleta e, per certi versi, persino inferiore a quella precedente, non apparve diminuita, ma sembrò accresciuta stante la possibilità di conseguire a differenza del processo civile l'annullamento del provvedimento e il ripristino del diritto.

¹⁰⁴ Cfr. Corte cost., sentenza 25 giugno 1985, n. 190 e Corte cost., sentenza 23 aprile 1987, n. 146, in www.cortecostituzionale.it. Con la prima pronuncia, che sancì l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, ultimo comma, l. 1034/1971, venne abilitato il giudice amministrativo, nelle controversie patrimoniali in materia di pubblico impiego sottoposte alla sua giurisdizione esclusiva, ad adottare i provvedimenti d'urgenza più idonei secondo le circostanze ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito. La seconda pronuncia, avente ad oggetto il dettato degli art. 44, co. 1, R.D. 1054/1924, art. 26 R.D. 642/1907 e art. 7, co. 1, L. n. 1034/1971, consentì nelle controversie di pubblico impiego rimesse alla giurisdizione esclusiva l'esperimento dei mezzi istruttori previsti dagli artt. 421, co. 2-4, 422, 424 e 425 c.p.c. Sulle ricadute di tali decisioni sulla giurisdizione amministrativa esclusiva, L. MONTESANO, *Sull'istruzione e sulla cautela di giurisdizione esclusiva "civilizzate" dalla Corte Costituzionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1989, p. 12 ss.

¹⁰⁵ In un processo di affrancazione dai condizionamenti del processo impugnatorio, il giudice amministrativo si diede maggior carico di assicurare piena tutela ai diritti soggettivi a contenuto patrimoniale e, nel tempo, anche non patrimoniale: si vedano in tal senso Consiglio di Stato, Ad. Plen., 26 ottobre 1979, n. 25 e Consiglio di Stato, Ad. Plen., 15 febbraio 1994, n. 3.

Al modello così delineato si ispirò invero la previsione di cui all'art. 103, co. 1, Cost.¹⁰⁶, della giurisdizione amministrativa su diritti soggettivi, che non riporta la formula “giurisdizione esclusiva” e la sottopone alla riserva di legge rinforzata attraverso il vincolo delle “particolari materie”.

In relazione alle “materie”, la Corte costituzionale¹⁰⁷, oltre ad affermare che la giurisdizione esclusiva mantiene carattere residuale rispetto alla «tendenziale generalità e illimitatezza delle attribuzioni del giudice ordinario», ha rilevato che il legislatore può ampliare il novero di quelle riservate alla giurisdizione esclusiva solo nel caso in cui in esse si rinvenivano controversie concernenti l'esercizio del potere amministrativo e aventi ad oggetto provvedimenti, atti o comportamenti lesivi che, oltre a, in quanto tali, coinvolgere interessi legittimi, sono anche lesivi di diritti soggettivi¹⁰⁸.

Il codice del processo amministrativo vigente configura la giurisdizione esclusiva come una deroga alla generale regola del riparto di giurisdizione in quanto affida, all'art.7, co.1¹⁰⁹, in ambiti determinati, al giudice amministrativo la cognizione delle controversie nelle quali si faccia questione sia di interessi legittimi sia di diritti soggettivi. Inoltre, il comma 5¹¹⁰ prevede che, nelle materie di giurisdizione esclusiva, il giudice amministrativo si pronuncia «pure ai fini risarcitori».

L'ambito della giurisdizione esclusiva è oggi divenuto assai vasto e ciò ne denota la centralità nell'attuale sistema processuale: fatte salve ulteriori previsioni di legge, l'art. 133 c.p.a. riporta un lungo elenco di materie di particolare rilevanza economica e, comunque, incidenti sul mercato. Tra di esse, alla lett. z), «le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di

¹⁰⁶ Art. 103, co. 1, Cost.: «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».

¹⁰⁷ Corte costituzionale, sentenza 204/2004.

¹⁰⁸ Il principio, così enunciato, è stato elaborato dalla Consulta (sentenza 11 maggio 2006, n. 191, in Giur. cost., 2006, p. 1921 ss.), individuando le «controversie di diritto pubblico» come quelle inerenti al «legittimo esercizio della funzione pubblica».

¹⁰⁹ Art. 7, co.1, “Giurisdizione amministrativa”: «Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni. Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico».

¹¹⁰ Art. 7, co. 5: «Nelle materie di giurisdizione esclusiva, indicate dalla legge e dall'articolo 133, il giudice amministrativo conosce, pure ai fini risarcitori, anche delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi».

giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti». Tale norma sorge a sua volta dalla disposizione di cui all'art. 3 (“Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria”) del D.L. 19 agosto 2003 n. 220, convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 ottobre 2003 n. 280, sulla cui disamina si incentra il prossimo capitolo.

CAPITOLO TERZO

IL PANORAMA DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA NEL SISTEMA DELINEATO DALLA LEGGE 17 OTTOBRE 2003, N. 280.

SOMMARIO: 3.1. Dalla legislazione di emergenza alla conversione in legge: i casi di “rilevanza” per l’ordinamento statale; 3.1.1. Gli artt. 1 e 2 della Legge n. 280/2003 e le prime incertezze interpretative; 3.1.2. La c.d. pregiudiziale sportiva e la giurisdizione del giudice statale; 3.2. I contrasti giurisprudenziali sulle controversie derivanti da sanzioni disciplinari; 3.2.1. Il caso “abbonati Catania” e lo scontro tra i Tribunali amministrativi siciliani; 3.2.2. La giurisprudenza amministrativa da c.d. “Calciopoli” sino all’ordinanza numero 241/2010 del T.A.R. Lazio; 3.3. Considerazioni conclusive.

3.1 Dalla legislazione di emergenza alla conversione in legge: i casi di “rilevanza” per l’ordinamento statale.

Nonostante i ricostruiti tentativi di riordino dei confini giurisdizionali tra ordinamento statale e ordinamento sportivo operati dalla giurisprudenza, per distinguere chiaramente le ipotesi di sanzioni disciplinari sportive tra quelle incidenti e quelle non incidenti sullo “status” di associato, per stabilire i casi di ammissibilità del ricorso alla giustizia statale e, per converso, al fine di legittimare anche in materia disciplinare il c.d. vincolo di giustizia¹, si avvertiva comunque l’esigenza di una legge generale sulla c.d. giustizia sportiva che tenesse debito conto e bilanciasse i diritti costituzionali dei singoli e dell’associazione².

¹ Cfr. F. P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 45, che ha definito detto vincolo quale obbligo, per le controversie insorte tra gli affiliati di una federazione, di adire i giudici sportivi quale mezzo atto a «ridurre al minimo gli interventi estranei nella vita federale». Si veda sul punto, *ex multis*, G. VIDIRI, *Le controversie sportive e il riparto di giurisdizione*, in *Giust. Civ.*, 2005, I, p. 1632; P. AMATO, *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l’ordinamento statale. Brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del TAR Lazio*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2006, II, fasc. 3; P. D’ONOFRIO, *Giustizia sportiva, tra vincolo di giustizia e competenza del TAR*, in *Riv. dir. sport.*, 2007, 1, p. 69; F. GOISIS, *La natura del vincolo di giustizia sportiva nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione: alcune considerazioni critiche*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2007, 1, p. 261 ss; M. SFERRAZZA, *Il vincolo di giustizia sportiva: natura ed effetti alla luce dell’attuale quadro normativo*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2009, fasc. 3, vol. V, p. 41.

² Cfr. sul punto F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 2, p. 351.

L'intervento si concretizzò in sede di legislazione di emergenza, a fronte di una «situazione di vero e proprio caos»³ incombente sul mondo del calcio, mediante l'emanazione del c.d. "Decreto salvacalcio", il D.L. 19 agosto 2003, n. 220, recante "Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva".

I fatti che produssero la situazione di emergenza erano riconducibili al celebre c.d. "caso Catania"⁴: a seguito della gara Catania-Siena, disputatasi il 12 aprile 2003 e finita col risultato di 1-1 sul campo, la squadra di casa propose ricorso⁵ prima alla Commissione Disciplinare e poi alla Commissione d'Appello Federale (CAF) contro l'omologazione del risultato. La CAF, il 28 aprile, riformulò la decisione sanzionando⁶ il Siena con la sconfitta per 2-0 "a tavolino".

A seguito di tale decisione, otto società dello stesso campionato di Serie B⁷ si rivolsero alla Corte Federale ai sensi degli art. 32, co. 5, dello Statuto Federale e art. 22, co. 3, del C.g.s., per la tutela dei diritti fondamentali propri ed associativi, lesi dalla pronuncia resa dalla C.A.F. Ne seguì un intrecciata serie di provvedimenti federali e pronunce della magistratura

³ L'espressione fu utilizzata dal relatore nel corso dei lavori parlamentari per la legge di conversione del D.L. 220/2003: cfr. resoconto stenografico dell'Assemblea - Seduta n. 359, 22 settembre 2003, consultabile al link <https://documenti.camera.it/Leg14/BancheDati/ResocontiAssemblea/sed359/s020.htm>.

⁴ Per una ricostruzione della vicenda si vedano L. GIACOMARDO, *I Tar...tecipanti al campionato*, in *Diritto & Giustizia*, n. 36, 8 ottobre 2005; L. GIACOMARDO, *Caso Catania, L'autonomia dello sport è normale autogoverno di una comunità*, in *Diritto & Giustizia*, 2003, n. 31, II ss.; F. VALERINI, *Quale giudice per gli sportivi? (a margine del d.l. 19 agosto 2003, n. 220)*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, p. 1207-1211; E. CROCKETT BERNARDI, *Giurisdizione ordinaria e lavoro sportivo*, in P. MORO (cur.), *La Giustizia sportiva*, Expert, Forlì-Trento, 2004, p. 113 ss.; D. DE CAROLIS, *Il caso Catania tra giustizia nell'amministrazione e giustizia nel... pallone (ovvero la crisi dei rapporti tra ordinamento)*, in www.lexitalia.it, 2003.

⁵ La società Catania lamentava il fatto che il Siena Calcio avesse schierato, in distinta di gara, il giocatore Luigi Martinelli. Il giocatore era stato squalificato per un turno dopo la partita del 30 marzo, e al fine di scontare la sanzione, non prese parte alla gara del turno successivo (Napoli-Siena del 5 aprile, 10° giornata-girone di ritorno): gareggiando tuttavia nel campionato nazionale Primavera il 6 aprile. Secondo la ricorrente, ciò comportava che la squalifica non potesse ritenersi scontata e quindi che il giocatore non potesse essere schierato nella distinta di gara contro il Catania la settimana successiva. I legali della società etnea affermavano la violazione dell'art. 17, co. 13 del Codice di giustizia sportiva Fige, che prevede: «La squalifica irrogata impedisce al tesserato di svolgere qualsiasi attività sportiva, in ogni ambito federale, per il periodo della squalifica, intendendosi per tale, nelle squalifiche per una o più giornate, le giornate in cui disputa gare ufficiali la squadra di appartenenza, ovvero quella in cui militava, quando è avvenuta l'infrazione che ha determinato il provvedimento disciplinare». La Commissione respinse il ricorso rilevando che il concetto di "squadra" non può essere ampliato e confuso con quello di società sportiva, e che quindi Martinelli avesse correttamente scontato la giornata di squalifica saltando la gara contro il Napoli.

⁶ F.I.G.C. – C.A.F., delibera 28 aprile 2003, in C.U. n. 39/C. F.I.G.C. – C.A.F., la quale rilevò che le disposizioni dell'art. 17 co. 13 C.g.s. dovessero essere interpretate unitariamente, «avuto riguardo alle specifiche finalità rispettivamente perseguite da ciascuna di esse nel sistema di esecuzione delle sanzioni».

⁷ Nello specifico Genoa, Venezia, Verona, Bari, Messina Peloro, Napoli, Ascoli e Siena.

amministrativa⁸, con importanti rischi nei confronti dei principi di autonomia dell'ordinamento sportivo⁹. La “rovente estate”¹⁰ portò il Governo Berlusconi ad adottare, il 19 agosto, il citato D.L. 220/2003, col fine di conciliare e contemperare la indiscutibile sovranità dello Stato e la necessaria autodichia del modello organizzativo sportivo¹¹ e delineando, per la prima volta in ambito normativo, una ripartizione di giurisdizione e competenze sulle questioni sportive.

Il decreto si apriva con una disposizione di carattere programmatico¹²: «La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale» (art. 1, co. 1); disponendo altresì che «I rapporti tra gli ordinamenti di cui al comma 1 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. 1, co. 2).

L'art. 2, rubricato proprio “Autonomia dell'ordinamento sportivo”, riservava all'ordinamento sportivo la regolamentazione e la disciplina delle questioni che rappresentavano la quasi totalità delle potenziali controversie del fenomeno sportivo: «In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

a) il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche [le c.d. questioni tecniche];

b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive [le c.d. questioni disciplinari];

c) l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati [le c.d. questioni amministrative];

⁸ Cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 5 giugno 2003, n. 958, in *Foro amm. TAR*, 2004, p. 855, con nota di G. CALCERANO, *Il secondo “caso Catania”*: interesse pubblico al regolare svolgimento delle competizioni sportive e autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo.

⁹ R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 226 ss.

¹⁰ Così E. LUBRANO, *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, *Giustizia Amministrativa*, n. 7, 2004;

¹¹ Cfr. A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in *La giustizia sportiva*, a cura di P. MORO, Forlì-Trento, 2004, p. 83-85, secondo cui i rapporti tra Stato e sport sarebbero caratterizzati dalla scansione indifferenza-conflittualità-contemperamento e autolimitazione.

¹² M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, Wolters Kluwer, Milano, 2023, p. 739.

d) l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti [le c.d. questioni amministrative]».

In ordine alle questioni di cui al comma 1, il comma 2 prevedeva il principio del c.d. vincolo di giustizia¹³ in virtù del quale le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Coni e delle Federazioni gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo.

Infine, l'art. 3¹⁴ devolveva, una volta esauriti i gradi di giudizio della Giustizia sportiva, alla giurisdizione amministrativa ogni altra materia non contemplata dagli articoli precedenti, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti.

Alla lettura dell'art. 2 risulta evidente come l'ordinamento sportivo assumesse un più ampio spazio di autonomia, avendo ora attribuita la giurisdizione sulle questioni tecniche, disciplinari e amministrative.

Tuttavia, in sede di conversione, avvenuta con Legge 17 ottobre 2003, n. 280, il decreto-legge venne sensibilmente modificato.

¹³ Art. 1, co. 2, "Principi generali": «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».

¹⁴ L'art. 3, "Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria": «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. La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio. 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. 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, 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. Alla luce del disposto di cui all'articolo 1, in applicazione dell'articolo 2, comma 1, 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».

Innanzitutto, all'art. 1, co. 2, fu modificata l'espressione «salvi i casi di effettiva rilevanza»: la soppressione dell'aggettivo “effettiva” non fu priva di significato, in quanto rese possibile non limitare l'intervento dell'ordinamento statale alle sole ipotesi di notevolissima rilevanza giuridico-economica degli interessi lesi.

Inoltre, poiché l'obiettivo era quello di ridurre l'ambito del “giuridicamente irrilevante” per l'ordinamento statale, le lett. c) e d) furono soppresse, in quanto cd. questioni amministrative, ossia controversie originate da atti delle federazioni di natura pubblicistica, come tali in grado di incidere su interessi legittimi¹⁵ e dunque di rilevanza per l'ordinamento generale¹⁶. Conseguentemente il campo d'azione della giustizia sportiva fu limitato alle sole questioni tecniche e disciplinari.

Il dettato dell'art. 3¹⁷ co. 1 fu sostanzialmente confermato in fase di conversione.

Alcuni anni dopo, il D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (all. 4, art. 3 co. 13), noto altresì come Codice del processo amministrativo¹⁸, sostituì le parole «devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo» con «disciplinata dal codice del processo amministrativo» ed introdusse l'art. 133 lett. z) secondo il quale «Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: [...] le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti».

Lo stesso decreto legislativo abrogò i commi 2, 3 e 4, mentre il comma 5, che attribuiva transitoriamente al Coni e alle federazioni poteri straordinari per l'avvio dei campionati 2003/2004, fu ovviamente soppresso in fase di conversione in legge 280/2003, avendo esaurito

¹⁵ Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 246-247 ss.

¹⁶ Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che «Una assoluta riserva all'ordinamento sportivo anche di tale tipologia di controversie avrebbe determinato seri dubbi sulla costituzionalità della disposizione sotto il profilo della lesione del principio della tutela giurisdizionale, sancito dall'art. 24 Cost.»: Consiglio di Stato, 9 luglio 2004, n. 5025, in *Cons. Stato*, 2004, I, p. 1504, e in *Riv. Arbitrato*, 2005, p. 555.

¹⁷ Nell'art. 3 del D.L. 220/2003 peraltro non si rinviene alcun cenno agli Enti di promozione sportiva né alle Discipline Sportive Associate, nonostante queste ultime siano contemplate insieme alle federazioni nel D.Lgs. 242/1999 (c.d. Decreto Melandri). In ogni caso, ai sensi dell'art. 12 dello statuto Coni (“sistema di giustizia sportiva”) la disciplina di cui all'art. 12-*bis* (“Collegio di garanzia”) e 12-*ter*, prevista per le federazioni sportive nazionali, si applica anche alle Discipline Sportive Associate e, ove previsto dai rispettivi statuti, agli Enti di promozione sportiva.

¹⁸ Si veda in merito R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo commentato*, Wolters Kluwer, 2023, Milano; R. CHIEPPA, *Codice del processo amministrativo*, Giuffrè, 2022, Milano; G. FALCON - F. CORTESE - B. MARCHETTI, *Commentario breve al codice del processo amministrativo*, Wolters Kluwer, 2021, Milano.

la propria funzione. Inoltre, dall'art 135 lett. g) del richiamato D.Lgs. 104/2010 fu attribuita al T.A.R. Lazio la competenza funzionale inderogabile relativamente alle controversie amministrative in ambito sportivo.

Risulta ancora opportuno sottolineare l'integrazione dell'art. 3 del D.L. 19 agosto 2003, n. 220, convertito in Legge 17 ottobre 2003, n. 280 da parte della Legge di Bilancio 2019.

L'art. 1, co. 647, Legge 30 dicembre 2018, n. 145 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", c.d. Legge di bilancio 2019) ha ripreso le disposizioni introdotte dall'art. 1, co. 3, del D.L. 5 ottobre 2018, n. 115, decaduto per mancanza di conversione in legge. La seconda parte dell'art. 3, co. 1, della legge n. 280/2003¹⁹ ha riservato alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche. Per tali controversie è stata poi esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva, fatte salve le eventuali clausole compromissioni previste dal Coni e dalle Federazioni²⁰.

¹⁹ Art. 3: «[...] Sono in ogni caso riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza funzionale inderogabile del tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche. Per le stesse controversie resta esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva, fatta salva la possibilità che lo statuto e i regolamenti del CONI e conseguentemente delle Federazioni sportive di cui gli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, prevedano organi di giustizia dell'ordinamento sportivo che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del presente decreto decidono tali questioni anche nel merito ed in unico grado e le cui statuizioni, impugnabili ai sensi del precedente periodo, siano rese in via definitiva entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato. Con lo spirare di tale termine il ricorso all'organo di giustizia sportiva si ha per respinto, l'eventuale decisione sopravvenuta di detto organo è priva di effetto e i soggetti interessati possono proporre, nei successivi trenta giorni, ricorso dinanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio».

²⁰ L'intervento legislativo, attuato prima in sede di urgenza mediante il D.L. 115/2018, e poi, in ragione della mancata conversione in legge dello stesso, inserito all'interno della Legge di bilancio 2019, si è reso necessario a fronte della *querelle* che ha interessato il campionato di calcio di serie B 2018/2019, a seguito della decisione assunta dai vertici della Lega Serie B di non rimpiazzare le tre società di calcio (aventi diritto) fallite, riducendo così da 22 a 19 il numero delle squadre partecipanti alla competizione. Tale decisione ha così innescato una serie di iniziative di carattere giudiziario, sia in sede sportiva che statale, da parte delle squadre che facevano affidamento sulla possibilità di ottenere il "ripescaggio" e il conseguente diritto di partecipare alla serie superiore (serie B) in sostituzione delle società sportive fallite, mettendo a serio rischio il regolare svolgimento del campionato. In tale contesto si è quindi resa necessaria l'emanazione di una previsione normativa idonea a regolamentare, in tema di provvedimenti di ammissione o di esclusione di società sportive nell'ambito delle competizioni professionistiche, la celere risoluzione di possibili controversie per non pregiudicare il regolare svolgimento dei campionati professionistici. Si legge infatti nei "consideranda" che introducono il D.L. 115/2018,

Sebbene l'art. 1, co. 647, Legge di bilancio 2019, conferisse sia al Coni sia alle federazioni sportive nazionali la possibilità di prevedere organi di giustizia preposti a decidere, anche nel merito e in unico grado, le controversie afferenti all'ammissione o all'esclusione dalle competizioni professionistiche, il Coni ha riservato la risoluzione di queste ultime, in via esclusiva, all'apposita sezione istituita presso il Collegio di Garanzia, «in ragione della natura delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte nelle controversie in tema di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche e della loro notevole rilevanza per l'ordinamento sportivo nazionale, nonché al fine di garantire il regolare e corretto svolgimento delle stesse»²¹.

come l'intervento governativo si fosse reso necessario «ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di introdurre strumenti finalizzati a migliorare l'efficienza e la funzionalità della giustizia amministrativa, nonché della difesa C.O.N.I. davanti alla giurisdizione amministrativa, anche in relazione alle esigenze di assicurare un veloce e agevole raccordo con l'impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni sportive [...]» nell'ambito di competizioni professionistiche, relativamente a questioni afferenti la partecipazione esclusione dei club dai campionati relativi. Le modifiche introdotte con la L. n. 145/2018 sono state commentate da R. GRILLO, *La giustizia sportiva nella giurisprudenza costituzionale e ordinaria*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, 2, p. 21 ss., il quale individua gli aspetti innovativi e caratterizzanti della norma nei seguenti elementi: limitazione alle sole competizioni professionistiche, riserva di competenza al T.A.R. Lazio, pregiudiziale sportiva condizionata all'unicità di grado, alla decisione nel merito e alla definitività entro 30 giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato, dimezzamento dei termini processuali ordinari. In esecuzione del disposto della seconda parte della L. n. 280/2003, il Regolamento di Organizzazione e Funzionamento del Collegio di Garanzia dello Sport (approvato con deliberazione del Consiglio Nazionale del C.O.N.I. n. 1667 del 2 luglio 2020), organo di giustizia esofederale istituito presso il Coni, nonché organo di giustizia sportiva di ultimo grado, ha previsto, all'art. 2, co. 2, che «resta ferma la competenza esclusiva della Sezione del Collegio di Garanzia dello Sport sulle controversie in tema di ammissione ed esclusione delle competizioni professionistiche», come disciplinata dagli artt. 12-*bis* e 12-*ter* dello Statuto Coni e dall'art. 56 del Codice di Giustizia Sportiva, nonché dall'allegato A del Regolamento medesimo. L'art. 12-*bis*, co. 4-*bis*, dello statuto Coni dispone infatti che «nell'ambito del Collegio di Garanzia dello Sport è inoltre istituita la Sezione sulle controversie in tema di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche [...] allo scopo di garantire il regolare e corretto svolgimento delle stesse». Tale norma rinvia poi all'art. 12-*ter*, il quale, preposto a disciplinare la composizione e le modalità di lavoro della Sezione del Collegio deputata alla risoluzione delle controversie in materia, prevede che la stessa, alla quale è «demandata in via esclusiva la cognizione delle controversie relative ai provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche», operi in piena «autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione» e si componga di un presidente, quattro componenti effettivi e cinque componenti supplenti; la composizione di dette controversie si svolge con giudizio in unico grado «con rito accelerato ed esaurisce i gradi della giustizia sportiva»; la decisione emessa può poi essere impugnata ai sensi di legge.

²¹ Art. 1, co. 1, allegato A “Regolamento di organizzazione e funzionamento della sezione del Collegio di Garanzia dello Sport sulle controversie in tema di ammissione ed esclusione delle competizioni professionistiche”, al Regolamento di Organizzazione e Funzionamento del Collegio di Garanzia dello Sport.

3.1.1 Gli artt. 1 e 2 della Legge n. 280/2003 e le prime incertezze interpretative.

Le norme enunciate parvero in un primo momento esaustive rispetto all'individuazione degli ambiti di giurisdizione.

Tuttavia, la dottrina iniziò dapprima a dividersi sul piano della definizione di "autonomia".

Un primo orientamento²², fortemente influenzato dalla teoria romaniana della pluralità degli ordinamenti giuridici²³, sostenne che il riconoscimento del principio di autonomia stabilito dall'art. 1, co. 2, fosse espressione della consacrazione di un'effettiva separazione tra ordinamento statale e ordinamento sportivo, tale per cui il giudice statale non avrebbe avuto il potere di cognizione diretta sulle norme associative dell'ordinamento settoriale sportivo. L'autonomia avrebbe dunque significato "sovranità" e sostanziale primato del diritto, libero da ingerenze del diritto statale e da fonti esterne.

Al contrario, secondo l'orientamento maggioritario, una corretta lettura assiologica dei rapporti avrebbe dovuto indirizzarsi verso una visione unitaria dell'ordinamento giuridico²⁴. Il Legislatore avrebbe cioè inteso, in linea con gli orientamenti della giurisprudenza e della dottrina analizzati nei capitoli precedenti, trattenere nell'ambito della giurisdizione statale il potere di garantire o meno determinate situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente rilevanti: la Costituzione, infatti, non ha riconosciuto all'ordinamento settoriale sportivo un'autonomia differente e ulteriore rispetto a quella riconosciuta ai gruppi e formazioni sociali nella loro generalità²⁵. All'ordinamento sportivo, in questo senso, sarebbe garantita una circoscritta capacità di autodeterminazione nell'ambito di quanto consentito dall'ordinamento

²² C. BOTTARI, *L'ordinamento sportivo alla prova del Tar. La difficile "autonomia" dell'ordinamento sportivo*, in *Diritto dello Sport*, n. 3, 2007, p. 398 ss.

²³ Sul punto di richiama la disamina della dottrina e della giurisprudenza del Primo Capitolo.

²⁴ Sull'unitarietà dell'ordinamento in generale P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Edizioni Scientifiche Italiane, ed. III, Napoli, 2006, p. 290 ss. Sull'unitarietà dell'ordinamento con riferimento al fenomeno sportivo, P. PERLINGIERI, *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del Terzo Convegno nazionale della S.I.S.D.C., Napoli, 2009, Edizioni Scientifiche Italiane, p. 715 e ss.

²⁵ In tal senso L. FERRARA, voce *Giustizia sportiva*, Enciclopedia del Diritto, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010; E. PICOZZA, *I rapporti generali tra ordinamenti*, in C. FRANCHINI (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Giappichelli, Torino, 2004; S. LANDINI, *Pluralismo giuridico e ordinamento sportivo: un binomio in crisi?*, *Rass. Dir. Econ. Sport*, 2006, p. 415 ss.; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Giappichelli, Torino, 2007.

statale²⁶, e quindi limitatamente alle garanzie previste dai principi di autonomia contrattuale ex art. 1322 c.c.²⁷.

Inoltre, anche a voler ritenere che l'art. 2 L. n. 280/2003 fosse «diretto a creare zone di immunità dall'ordinamento statale»²⁸, la lettura della stessa disposizione alla luce dell'art. 1 avrebbe fatto emergere come la legge non potesse «segnalare alcuna volontaria rinuncia dell'ordinamento statale ad occuparsi di sport»²⁹ perché, in caso di rilevanza delle fattispecie per lo Stato, l'autonomia dello sport verrebbe subito pretermessa, risultando cedevole³⁰.

La possibilità di devolvere alla giustizia statale, sia ordinaria che amministrativa, la risoluzione delle controversie di matrice sportiva coinvolgenti interessi rilevanti sul piano dell'ordinamento generale è stata mitigata, come accennato, dal previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva ex art. 2, co. 2, da interpretarsi alla luce del principio della consumazione dei mezzi di impugnazione³¹. Tale soluzione è stata adottata con l'auspicio che le controversie possano trovare una soluzione già nell'ambito del giudizio sportivo³², ferma restando la possibilità di tutela giurisdizionale nel caso in cui siano coinvolte posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo³³ di particolare rilevanza giuridico-economica. Tale istituto, di natura negoziale³⁴, è definito “vincolo di giustizia sportiva”, ma ha trovato formale ingresso nel

²⁶ R. CAPRIOLI, *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, in *La Nuova giurisprudenza Civile Commentata*, 2007, fasc. II, p. 283 ss.

²⁷ Art. 1322 Codice Civile – Autonomia Contrattuale: «1. Le parti possono liberamente determinare il contenuto del contratto nei limiti imposti dalla legge e dalle norme corporative.

2. Le parti possono anche concludere contratti che non appartengano ai tipi aventi una disciplina particolare, purché siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico».

²⁸ F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 70.

²⁹ F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, cit., p. 71.

³⁰ In tal senso E. PICOZZA, *I rapporti generali tra ordinamenti*, cit., pag. 8, che osserva, rispetto a questa previsione, che «tale autonomia cede il passo alla sovranità dello Stato, soprattutto per quella sua importante applicazione che è il potere giurisdizionale».

³¹ Sul punto R. COLAGRANDE, *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 725, secondo cui l'onere in esame è da ritenere adempiuto in tutti i casi in cui sia divenuta inoppugnabile la determinazione contestata o inappellabile la decisione dell'organo di giustizia adito.

³² In tal senso R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, cit., p. 251.

³³ Cfr. R. COLAGRANDE, *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, cit., p. 723.

³⁴ Cfr. G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia sportiva*, in *Corr. Giur.*, 2007, 8, p. 1115 ss. Al contrario si veda Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, sez. II, 9 febbraio 2015, n. 8, p. 14, che, in riferimento al “vincolo di giustizia sportiva”, lo intende «non già come vincolo negoziale – che scaturisce dal patto tra associati, i quali, nell'esercizio della propria autonomia, si impegnano al rispetto di una regola di natura privatistica (come avviene nel caso della “pregiudiziale sportiva”) –, bensì come vincolo legale, ossia come necessità giuridica stabilita da una norma dell'ordinamento statale, che riserva la disciplina di alcune determinate questioni all'ordinamento sportivo e la decisione delle relative controversie agli organi associativi di giustizia sportiva (federale e nazionale)».

sistema legislativo dello Stato con la legge in oggetto, a garanzia di due diverse esigenze costituzionalmente rilevanti: da un lato, quella dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, costituendo una vera e propria barriera a sua difesa³⁵, e dall'altro la piena tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive che, connesse con quell'ordinamento, rilevino per l'ordinamento giuridico generale³⁶.

Il sindacato del giudice statale rimane pieno nei confronti delle situazioni giuridicamente rilevanti per le quali risulti opportuno che il giudice intervenga solo quando si siano esauriti i rimedi interni alla giustizia sportiva e comunque nel rispetto delle clausole compromissorie previste da statuti e regolamenti delle istituzioni sportive³⁷.

3.1.2 La c.d. pregiudiziale sportiva e la giurisdizione del giudice statale.

Ferma restando la cognizione della giustizia ordinaria circa i rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti, l'art. 3, co. 1 del decreto convertito ha previsto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per «ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive», a patto che, *in primis*, la questione non rientri tra quelle destinate ad avere effetti in una dimensione meramente sportiva, e dunque non incidente su posizioni soggettive ritenute rilevanti, e che, inoltre, siano esauriti i gradi della giustizia sportiva. Tale vincolo è anche definito “vincolo di pregiudizialità sportiva”, al quale il tesserato si sottopone con la adesione alla compagine associativa³⁸.

³⁵ In tal senso M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, cit., p. 43.

³⁶ Cfr. Consiglio di Stato, 20 giugno 2013, n. 3368.

³⁷ Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, cit., p. 251.

³⁸ In tal senso cfr. Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, sez. II, 9 febbraio 2015, n. 8, p. 13, secondo cui «Il “vincolo di pregiudizialità sportiva” sussiste – a prescindere dalla materia oggetto di lite – ogniqualvolta lo statuto federale lo preveda ed è derivante dal patto tra associati, di natura privatistica. Il tesserato non rinuncia alla giustizia statale, ma si impegna ad adire *prima* il giudice sportivo e a rivolgersi al giudice statale soltanto *dopo* che i vari gradi di giustizia sportiva si siano esauriti. In tal senso, il sistema continua ad essere imperniato sul vincolo (di natura associativa) di adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo e, dunque, sulla osservanza delle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del CONI, delle Federazioni sportive e di quelle inserite nei contratti di cui alla legge istitutiva del CONI. Se il tesserato non rispetta la “pregiudiziale sportiva”, ossia non osserva la clausola compromissoria, si rende inadempiente al patto e dunque può essere sanzionato sul piano disciplinare dalla federazione di appartenenza. Ecco il significato precipuo dell'impegno di pregiudizialità sportiva: vincolo negoziale, cui il tesserato si sottopone volontariamente nel momento in cui aderisce alla compagine associativa».

La disposizione di cui all'art. 3 opera attraverso un procedimento di c.d. "giurisdizione condizionata"³⁹: l'accesso differito alla giurisdizione statale consente innanzitutto all'ordinamento settoriale la previa composizione interna di controversie potenziali e in atto⁴⁰, trovando legittimazione nella salvaguardia del fondamento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, originato dagli artt. 18 (libertà di associazione) e 2 (riconoscimento dei diritti inviolabili delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità del singolo) Cost., con ciò rispondendo ad esigenze di carattere generale o comunque di tutela di interessi superiori⁴¹; inoltre non confligge coi principi di cui all'art. 24 Cost.⁴², non risultando l'accesso alla tutela giurisdizionale eccessivamente oneroso⁴³.

Pertanto, la c.d. pregiudiziale sportiva costituisce un filtro all'attività giurisdizionale, alla quale il legislatore auspica che non si addivenga per una duplice ragione: da un lato, perché l'intervento della giustizia statale, seppur imprescindibile in talune situazioni protette costituzionalmente, mal si concilia con l'esigenza di speditezza di funzionamento del fenomeno sportivo che richiede, per le sue peculiarità, specifici strumenti di regolazione dei conflitti⁴⁴; dall'altro lato, per ragioni deflative del contenzioso nell'ambito dell'ordinamento generale.

Il citato auspicio della dottrina relativo alla previsione di strumenti di regolazione *ad hoc* è stato parzialmente soddisfatto in primo luogo dal Consiglio nazionale del Coni che, con deliberazione 28 febbraio 2007, n. 1353 ("Principi di giustizia sportiva") ha affermato, all'art.3,

³⁹ Si esprime in questo senso G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, cit., p. 293, secondo cui il condizionamento del diritto di azione all'esperimento dei ricorsi avanti agli organi per la giustizia sportiva potrebbe considerarsi giustificato dalla esigenza di garantire una certa coesione all'interno dei gruppi che si occupano di attività sportiva, costituendo, in ogni caso, il limite estremo cui può spingersi il bilanciamento tra lo stesso diritto di azione e quella di assicurare i diritti dei componenti di tali gruppi. Da quest'ultimo punto di vista, secondo l'Autore, il disposto di cui all'art. 3 si esporrebbe ad una censura di incostituzionalità nella misura in cui esso non prevede un termine entro cui devono concludersi i gradi della giustizia sportiva oppure decorso il quale sia possibile adire la giustizia statale anche qualora i giudizi sportivi non siano conclusi, in considerazione del fatto che il principio della effettività della tutela impone che essa intervenga in maniera tempestiva.

⁴⁰ Per un approfondimento del tema si veda G. SANINO, *Giustizia sportiva*, CEDAM, 2016, Milano, p. 158 ss.

⁴¹ In tal senso M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, cit., p. 45.

⁴² Si veda sentenza Consiglio di Stato, 9 luglio 2004, n. 5025, in cui i giudici di Palazzo Spada ribadirono la necessaria celerità dei tempi di conclusione dei procedimenti sportivi, soprattutto con riferimento alle questioni in materia di diniego di ammissione ai campionati, «in modo da esaurire i gradi della giustizia sportiva con sufficiente anticipo rispetto all'inizio del campionato senza pregiudicare l'effettività dell'eventuale tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo; solo in tal modo, il previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva prevista dall'art. 3 della L. n. 280/2003 può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale».

⁴³ Cfr. M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, cit., p. 45.

⁴⁴ In tal senso R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, cit., p. 255.

accanto ai principi peculiari del processo sportivo, quali quelli della rapidità e dell'efficacia, altri principi generali quali il diritto alla difesa e al contraddittorio, il principio della domanda, il carattere pubblico delle udienze, l'obbligatorietà della motivazione delle decisioni, la sussistenza di almeno un grado di impugnazione avverso i giudizi di primo grado nonché di un mezzo straordinario di revisione esperibile senza limiti di tempo; in secondo luogo, dal Codice del processo amministrativo (D.Lgs. n. 104/2010) che ha previsto modalità accelerate di definizione del giudizio nel merito, in virtù delle particolari esigenze di celerità nella definizione delle controversie sportive⁴⁵. Infatti, l'art. 119, co. 2⁴⁶, del Decreto prevede che in caso di impugnazione dei provvedimenti del Coni e delle federazioni sportive i termini processuali ordinari siano dimezzati.

Le questioni amministrative, dunque, hanno natura residuale, rientrando, secondo l'art. 3, nel novero delle controversie diverse da quelle non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'art. 2, e sono disciplinate dal codice del processo amministrativo. Sono così assegnate al giudice amministrativo le vertenze inerenti agli atti del Coni e delle Federazioni, indipendentemente dal fatto che esse abbiano ad oggetto diritti soggettivi o interessi legittimi e, anzi, proprio a causa della difficoltà, nella materia in esame, di qualificare esattamente la situazione giuridica⁴⁷. Deve riconoscersi la loro rilevanza esterna all'ordinamento sportivo in quanto, come sottolineato nel capitolo precedente, sorgenti in seguito all'impugnativa di atti-provvedimenti di natura amministrativa⁴⁸, emanati dalle istituzioni sportive, che ledono posizioni giuridiche degli associati⁴⁹.

⁴⁵ Cfr. S. VENTURI, *Giustizia tecnica e disciplinare nell'alveo della giurisdizione esclusiva del giudice sportivo: armonie e disarmonie tra ordinamenti sportivo e statale*, in *Riv. Dir. Econ. Sport*, fasc. 2, p. 17 ss.

⁴⁶ Più precisamente, l'art. 119 ("Rito abbreviato comune a determinate materie") dispone, al comma 1, che: «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano nei giudizi aventi ad oggetto le controversie relative a: [...] g) i provvedimenti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive; [...]» e, al comma 2, che «Tutti i termini processuali ordinari sono dimezzati salvo, nei giudizi di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti, nonché quelli di cui all'articolo 62, comma 1, e quelli espressamente disciplinati nel presente articolo».

⁴⁷ M. SANINO, *Giustizia sportiva*, CEDAM, Padova, 2022, p. 176.

⁴⁸ Cfr. M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, cit., p. 755.

⁴⁹ In tal senso, Cass. civ., SS. UU., 23 marzo 2004, n. 5775, in *Giust. civ.*, 2005, I, p. 1625; Consiglio di Stato, 9 luglio 2004, n. 5025, in *Cons. Stato*, 2004, I, p. 1504, e in *Riv. Arbitrato*, 2005, p. 555; T.A.R. Lazio, 23 dicembre 2005, n.14813, in *Giur. it.*, 2006, p. 1756. La conferma circa la rilevanza per l'ordinamento generale di questioni trova riscontro nella circostanza che, in sede di conversione del D.L. n. 220/2003, siano state soppresse le lettere c) e d) dell'art. 2, co. 1, che avevano in prima battuta attribuito all'ordinamento sportivo la giurisdizione esclusiva delle questioni su: «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».

Le questioni economiche, ossia i «rapporti patrimoniali tra società, associazioni, atleti» (art. 3, co. 1), invece, sono riservate, come noto, alla giurisdizione del giudice ordinario, in quanto sorte fra “pariordinati”, si tratti di rapporti tra più società o associazioni o tra società ed atleta. Per la risoluzione di tali controversie, si profila un’alternatività di tutela tra giudice ordinario (civile o del lavoro) ed organismi-commissioni arbitrali, esterni o interni all’ordinamento sportivo, a seconda che si tratti di arbitrati di lavoro sportivo ovvero di arbitrati endofederali⁵⁰ (ciò in forza della disposizione di cui all’art. 3, co. 1, che fa salvo quanto eventualmente stabilito «dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del comitato olimpico nazionale italiano e dalle federazioni sportive di cui all’art. 2, co. 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all’art. 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91») ⁵¹.

3.2 I contrasti giurisprudenziali sulle controversie derivanti da sanzioni disciplinari.

A seguito dell’entrata in vigore della Legge n. 280/2003, le maggiori criticità interpretative sorsero in relazione all’individuazione dei limiti di tutela avverso provvedimenti disciplinari degli organi di giustizia sportiva. Infatti, pur spiegando i loro effetti all’interno dell’ordinamento sportivo, essi sono spesso stati ritenuti in grado di ledere posizioni giuridiche soggettive, avendo rilievo anche nell’ordinamento generale.

Già in sede di conversione del D.L. 220/2003, la Commissione parlamentare deputata aveva espresso parere favorevole, pur formulando la seguente osservazione: «all’articolo 2, comma 1, valutino le Commissioni l’opportunità di verificare ulteriormente se le materie elencate alle lettere a) e b), per le quali a norma del successivo articolo 3, comma 1, si esclude la giurisdizione del giudice amministrativo, non siano riconducibili anche situazioni di diritto soggettivo o interesse legittimo al fine di evitare la possibile lesione del diritto alla difesa di cui all’articolo 24 della Costituzione»⁵².

⁵⁰ Cfr. M. PITTALIS, *Sport e diritto. L’attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, cit., p. 754.

⁵¹ Con particolare riferimento alle clausole compromissorie e alla loro vincolatività, richiamando la natura privatistica delle Federazioni sportive, la Cassazione, in Cass. civ., sez. I, 28 settembre 2005, n. 18919, in *Dir. e form.*, 2005, p. 1583, ha evidenziato la liceità della preventiva rinuncia, da parte degli associati, alla tutela giurisdizionale statale per le questioni economico patrimoniali, fondata sulla accettazione delle previsioni contenute nelle carte federali.

⁵² Relazione n. 4268-A, Comitato permanente per i pareri della I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), Camera dei Deputati.

I problemi di interpretazione dell'art. 2, co. 1, lett. b) produssero così contrasti giurisprudenziali fra due tesi opposte: da un lato l'indirizzo⁵³ che optava di confinare alla giurisdizione esclusiva del giudice sportivo le controversie disciplinari, a prescindere dagli effetti esterni prodotti nell'ordinamento statale, affidandosi cioè a una interpretazione letterale della norma sopraccitata; dall'altro lato l'orientamento di chi riconosceva una residua competenza alla giurisdizione statale qualora i provvedimenti disciplinari comportassero lesioni di situazioni giuridiche soggettive tutelate dallo Stato.

In linea con quest'ultima corrente si susseguirono alcune pronunce del T.A.R. Lazio⁵⁴, che, negli anni successivi all'approvazione della Legge n. 280/2003, tracciò una linea giurisprudenziale unitaria - interpretando l'art. 2, lett. b), della legge n. 280/2003 in combinato disposto con il "principio di rilevanza" di cui all'art. 1 di tale legge: il Tribunale amministrativo romano riconobbe la potenziale rilevanza nell'ordinamento generale anche dei provvedimenti disciplinari sportivi precisando che, a fronte di una norma di legge di dubbia costituzionalità, sia compito del Giudice, prima di rimettere la questione di legittimità costituzionale alla Corte, valutare se la norma possa essere interpretata in senso conforme a Costituzione⁵⁵.

⁵³ Cass. civ., SS. UU., 23 marzo 2004, n. 5774, in *Giust. civ.*, 2005, I, p. 1625, che optò per l'interpretazione letterale del disposto normativo, evidenziando la «condizione di non rilevanza per l'ordinamento statale» delle questioni disciplinari, opportunamente confinate «all'interno del sistema dell'ordinamento sportivo propriamente detto».

⁵⁴ Si vedano T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza 28 luglio 2004, n. 4332, che ha accolto il ricorso contro una sanzione disciplinare pecuniaria (20.000 euro) a carico di un tesserato sportivo (allenatore di cavalli); T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244, che ha accolto il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica (3 punti) a carico di una società di calcio di Serie D, contro la squalifica di un anno del proprio legale rappresentante e contro l'irrogazione di una sanzione disciplinare pecuniaria (2.000 euro); T.A.R. Lazio, sez. III-ter, sentenza 28 aprile 2005, n. 2801, che ha riconosciuto l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 4 mesi a carico di un calciatore di Serie A; T.A.R. Lazio, sez. III-ter, sentenza 14 dicembre 2005, n. 13616, che ha riconosciuto l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 12 mesi a carico di un calciatore del campionato di Eccellenza; T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666, che ha riconosciuto l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 5 anni a carico di un Dirigente sportivo di una Società di Serie A; T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671, con contenuto identico alla precedente; T.A.R. Lazio, sez. III-ter, sentenza 22 agosto 2006, n. 7331, che ha riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica (12 punti) a carico di una società di calcio di Serie D; T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664, che ha riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica del campo (6 mesi) a carico di una società di calcio di Serie A; T.A.R. Lazio, sez. III-ter, sentenza 8 giugno 2007, n. 5280, che ha riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica (5 anni) a carico di un Arbitro di calcio della C.A.N. A e B; T.A.R. Lazio, sez. III-ter, sentenza 21 giugno 2007, n. 5645, è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione di sei punti a carico di una società di calcio di Serie B.

⁵⁵ In tal senso E. LUBRANO, *La sentenza abbonati-Catania: il Consiglio siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?!*, *Diritto dello sport*, n. 6, 2007, p. 7.

Nello stesso senso si orientò la giurisprudenza dell'Unione Europea⁵⁶, affermando che le sanzioni sportive disciplinari, specialmente quelle interdittive, sono suscettibili in concreto di ledere le libertà economiche dei lavoratori sportivi⁵⁷ e sarebbero dunque sindacabili dal giudice comunitario i provvedimenti aventi rilevanza economica e quelli aventi effetti negativi sulla sfera professionale ed economica del destinatario⁵⁸.

Tra la moltitudine di pronunce, merita un cenno anche la pronuncia in cui il T.A.R. Lazio⁵⁹ rilevò il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo nella controversia promossa da un arbitro per la mancata ammissione alla Commissione Arbitri Nazionale della serie A e B: secondo il giudice, il provvedimento impugnato fu adottato a seguito di un giudizio meramente tecnico, basato esclusivamente sulla mancanza delle qualità tecniche da parte dell'arbitro candidato. Gli effetti del provvedimento si esaurivano all'interno dell'ordinamento sportivo, senza riflessi diretti o indiretti nell'ordinamento generale, difettando della c.d. rilevanza esterna all'ordinamento sportivo. La sentenza del T.A.R. Lazio fu impugnata innanzi al Consiglio di Stato⁶⁰, che confermò la decisione resa in primo grado. Il provvedimento era frutto di un

⁵⁶ Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/2004 (David Meca-Medina e Igor Majcen c. Commissione delle Comunità Europee): con riferimento a tale decisione, si veda I. DEL GIUDICE, *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive (in margine alla sentenza della Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/2004)*, in www.giustamm.it.

⁵⁷ Cfr. *ibidem*, p. 17: «Si deve ricordare che, considerati gli obiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto sia configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 CE. [...] Così, quando un'attività sportiva riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizi retribuita come nel caso dell'attività degli sportivi professionisti e semiprofessionisti, essa ricade in particolare nell'ambito di applicazione degli artt. 39 CE e segg. e degli artt. 49 CE e segg.»

⁵⁸ Cfr. *ibidem*, p. 19: «[...] occorre ammettere che la natura espressiva della regolamentazione antidoping controversa e la gravità delle sanzioni applicabili in caso di sua violazione sono in grado di produrre effetti negativi sulla concorrenza perché potrebbero, nel caso in cui tali sanzioni si avverassero, alla fine, immotivate, comportare l'ingiustificata esclusione dell'atleta dalle competizioni e dunque falsare le condizioni di esercizio dell'attività in questione. Ne consegue che, per potersi sottrarre al divieto sancito dall'art. 81 n. 1, CE, le restrizioni così imposte da tale regolamentazione devono limitarsi a quanto è necessario per assicurare il corretto svolgimento della competizione sportiva».

⁵⁹ T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 5 novembre 2007, n. 10849.

⁶⁰ Consiglio di Stato, sez. VI, 17 aprile 2009, n. 2333. I giudici di Palazzo Spada rilevarono che la riserva a tale giurisdizione «non significa che il provvedimento di cui si discute non abbia efficacia afflittiva», ma un tale effetto negativo non vale a rendere questi ultimi rilevanti per l'ordinamento e il giudice statale. Si riporta di seguito parte della decisione, p. 15: «L'inserimento del ricorrente nel ruolo degli arbitri fuori quadro, in dipendenza del giudizio di “demerito tecnico” e senza perdita dello *status* di tesserato, rimane, infatti, questione del tutto interna alla giustizia sportiva, e che deve essere risolta gli strumenti propri del relativo ordinamento. La riserva a tale giurisdizione non significa che il provvedimento di cui si discute, in forza del quale l'arbitro, già competente per le partite di serie A, è stato applicato a dirigere il settore giovanile e scolastico, non abbia efficacia afflittiva: è chiara, invece, la portata negativa della retrocessione, sia se qualificata come sanzione, sia se venga definita come effetto della riscontrata inidoneità tecnica. Un tale effetto negativo per gli interessi personali di chi lo patisce, intrinseco a tutti i provvedimenti contemplati nell'art. 2 del D.l. citato [n. 220/2003] non vale, peraltro, a renderli,

giudizio di demerito tecnico, cui non faceva seguito la perdita dello *status* di tesserato, per cui la questione si risolveva unicamente all'interno dell'ordinamento settoriale.

per ciò solo, rilevanti per l'ordinamento della Repubblica e, quindi, a fondare la giurisdizione statale: occorre, invece, indagare, come ha fatto il Tar, se, al di là della affiliazione connessa allo specifico *status* di membro della Federazione, sussistano conseguenze incidenti su situazioni giuridiche soggettive protette dall'ordinamento generale in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo».

3.2.1 Il caso “abbonati-Catania” e lo scontro tra i Tribunali amministrativi siciliani.

L'assenza di uniformità di interpretazione sulle questioni disciplinari condusse ad un aspro, ma fondamentale per le sue conseguenze, contrasto giurisprudenziale tra il T.A.R. Catania, giudice di primo grado, e il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, organo di secondo grado.

A causa dei gravi scontri tra tifosi occorsi all'esterno dello Stadio Massimino di Catania la sera del 2 febbraio 2007 alla fine della partita di serie A Catania-Palermo, culminati con la morte del Sovrintendente di Polizia Filippo Raciti, il Giudice sportivo della F.I.G.C. aveva comminato⁶¹ la squalifica del campo e l'obbligo delle “porte chiuse” per tutte le partite casalinghe della squadra di calcio etnea fino al 30 giugno di quell'anno, oltre all'ammenda di € 50.000, poi ridotta a € 20.000.

A seguito del provvedimento, ottantadue titolari di abbonamenti della società sportiva Catania Calcio s.p.a. impugnarono, formulando altresì un'istanza cautelare, la sanzione disciplinare al T.A.R. per l'annullamento del provvedimento del giudice sportivo, poiché assunto come lesivo del loro diritto di assistere alle partite “di casa” della squadra per cui tifavano e per la quale avevano regolarmente sottoscritto l'abbonamento.

Accogliendo tale istanza, il Presidente della IV Sezione interna del T.A.R. di Catania⁶² sospese con decreto l'efficacia degli atti impugnati, ordinando di consentire a quanti ne facessero regolare richiesta, l'accesso agli impianti sportivi su tutto il territorio nazionale ove sarebbero state disputate le partite casalinghe del Catania Calcio, e fissò al 13 aprile 2007 la camera di consiglio, per l'esame collegiale. La Figc presentò un proprio ricorso - senza impugnare alcun atto amministrativo, ma in asserita riassunzione del ricorso già pendente davanti alla IV Sezione di Catania - dinanzi al T.A.R. Lazio, funzionalmente competente *ex lege* n. 280/2003.

Il T.A.R. Lazio⁶³ accolse l'istanza di riassunzione e, per l'effetto, revocò il decreto n. 401 di cui sopra, e respinse l'istanza cautelare proposta; in tale ordinanza il T.A.R. Lazio

⁶¹ Provv. n. 67, 14 febbraio 2007, Giudice sportivo F.I.G.C., di cui al C.U. n. 227, 14 febbraio 2007.

⁶² Presidente sez. IV, T.A.R. Catania, decreto 4 aprile 2007, n. 401.

⁶³ T.A.R. Lazio, sez. III-*ter*, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664, secondo cui «ancorché l'art. 2, lett. b, D.L. n. 220 del 2003, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale, riservi al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto “i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive”, tuttavia detto principio, letto unitamente all'art. 1, co. 2, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza

ordinando la acquisizione del fascicolo alla Segreteria del T.A.R. Catania. Il 13 aprile, nella camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare, il T.A.R. Catania trattene la causa in decisione: con sentenza⁶⁴ riconobbe la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in ordine alle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari. Muovendo dalle motivazioni dell'ordinanza n. 1664 del T.A.R. Lazio, i giudici isolani rilevarono che la sanzione disciplinare della squalifica del campo di calcio, con l'obbligo di giocare in campo neutro e a porte chiuse, e quindi senza la presenza del pubblico, con indubbia perdita economica in termini di mancata vendita di biglietti per la società Catania calcio, era per sua natura, rilevante anche al di fuori dell'ordinamento sportivo, ed dunque impugnabile dinanzi al Giudice amministrativo. Il provvedimento sanzionatorio era infatti lesivo del diritto soggettivo dei ricorrenti al rimborso della quota parte di abbonamento pagata e non goduta e dell'interesse legittimo alla non adozione da parte della Federazione di provvedimenti lesivi della propria situazione giuridica soggettiva. Alla base della pretesa risarcitoria, secondo il T.A.R. Catania, sussistevano tutti i presupposti tra cui l'*eventus damni*, che andava individuato nei provvedimenti sanzionatori irrogati «sulla base di un illegittima normativa regolamentare ispirata alla responsabilità oggettiva»⁶⁵, e l'elemento soggettivo della colpa della Pubblica Amministrazione, «da ravvisarsi nella violazione delle regole di correttezza, imparzialità e di buona amministrazione, alle quali l'esercizio della azione amministrativa deve ispirarsi»⁶⁶.

Peraltro, «una diversa interpretazione del citato art. 2 D.L. n. 220 del 2003» avrebbe condotto «a dubitare della sua conformità a principi costituzionali» sottraendo «le sanzioni sportive alla tutela giurisdizionale del giudice statale»⁶⁷: sotto quest'ultimo profilo, l'ordinanza

nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato (T.A.R. Lazio-3^a Sezione, 22 agosto 2006, n. 4666 (ord.); 18 aprile 2005 n. 2801 e 14 dicembre 2005 n. 13616)).

⁶⁴ T.A.R. Catania, sez. IV, sentenza 19 aprile 2007, n. 679, che dispose, circa la legittimazione attiva dei ricorrenti, che «non possono essere posti in dubbio l'interesse sostanziale e la legittimazione ad agire dei ricorrenti, tutti in possesso di “abbonamento” per assistere allo svolgimento delle partite “casalinghe” della squadra di calcio del Catania, relativamente al campionato di Serie A, anno 2006/2007, per cui tale interesse sostanziale si appalesa come personale, diretto e concreto; non può correre alcun dubbio sulla circostanza che ogni abbonato sia titolare tanto di un diritto soggettivo (quello al rimborso della quota parte di abbonamento pagata e non goduta), quanto di un preciso interesse legittimo a che la Federazione non adotti provvedimenti sanzionatori a carico della società calcistica che direttamente risultino lesivi della propria situazione giuridica soggettiva». Inoltre, che «la sospensione che viene disposta con il presente decreto si applica non soltanto agli 82 abbonati, che hanno proposto il ricorso in oggetto, ma a tutti gli abbonati e a chiunque voglia assistere alle prossime partite».

⁶⁵ T.A.R. Catania, sentenza n. 679/2007, cit.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ T.A.R. Lazio, ordinanza n. 1664/2007, cit.

fu in qualche modo anticipatoria dei rilievi di incostituzionalità sui quali si sarebbero poi espressi i giudici della Consulta nella sentenza n. 49/2011⁶⁸.

Infine, il provvedimento disciplinare fu ritenuto illegittimo poiché gli scontri tra tifosi *ultras* non si erano verificati durante il corso della partita bensì dopo la gara, e soprattutto all'esterno dell'impianto sportivo Massimino.

Il Tribunale amministrativo catanese annullò quindi la squalifica e condannò la Figg al risarcimento di € 500,00 a titolo di risarcimento del danno esistenziale e di € 500,00 a titolo di risarcimento del danno all'onore e alla reputazione nei confronti di ciascun ricorrente.

Alla pronuncia seguirono critiche sulla sussistenza della legittimazione attiva degli abbonati⁶⁹: infatti, secondo la sentenza in oggetto, la situazione giuridica dell'interesse ad assistere alle partite casalinghe del Catania Calcio non poteva trovare altra forma di tutela se non quella in forma specifica (intesa come ricostituzione della situazione di fatto antecedente al danno procurato).

La decisione fu impugnata dalla Figg dinanzi al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana⁷⁰. L'organo giurisdizionale di appello dichiarò inammissibile il ricorso degli abbonati per difetto assoluto di giurisdizione del Giudice statale in materia di provvedimenti disciplinari sportivi sulla scorta dell'art. 2, co. 1, lett. b) della legge che, tutt'ora, riserva alla giustizia sportiva tutte le questioni relative alla sfera disciplinare: di conseguenza il Giudice statale non avrebbe giurisdizione in materia, avendo il legislatore confinato tutta l'area delle questioni disciplinari nel c.d. indifferente giuridico, tanto da non potersi ravvisare interessi giuridicamente rilevanti in tale ambito.

Nello specifico, secondo il Consiglio siciliano, la L. n. 280/2003 «riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, nel pieno rispetto dei principi sanciti in Costituzione»⁷¹: l'art. 2 delinea in modo preciso i casi in cui non sussiste rilevanza «per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con

⁶⁸ Corte Cost., 7 febbraio 2011, n. 49, sulla quale cfr. Quarto capitolo.

⁶⁹ In tal senso N. PAOLANTONIO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, *Foro amm. TAR*, fasc. 3, 2007, p. 1152 ss.; A. CORSARO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*, *Foro amm. Cons. St.*, 2007, fasc. 11, pp. 3234 ss., in nota a Cons. Giust. Amm. Sicilia, sez. giurisd., 8 novembre 2007, n. 1048.

⁷⁰ Cons. Giust. Amm. Sicilia, sentenza 8 novembre 2007, n. 1048. Negli stessi termini del Consiglio siciliano si veda anche Cass. civ., 27 settembre 2006, n. 21006, in *Guida dir.*, 2006, 46, p. 59, a mente della quale la cognizione delle controversie scaturenti dall'applicazione delle sanzioni disciplinari deve restare confinata all'interno dell'ordinamento sportivo non potendo formare oggetto di giudizio di fronte al giudice dello Stato.

⁷¹ *Ibidem*.

l'ordinamento sportivo»⁷², dichiarandone apertamente il disinteresse dello Stato, e, quindi, la assenza di «competenza di alcun ufficio giudiziario»⁷³, né del giudice ordinario, né del giudice amministrativo.

Secondo il Consiglio territoriale, «il legislatore ha operato una scelta netta»⁷⁴, frutto dell'esercizio della discrezionalità⁷⁵ che gli compete, consapevole del fatto che «l'applicazione di una norma regolamentare sportiva ovvero l'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva hanno normalmente grandissimo rilievo patrimoniale indiretto»⁷⁶: ma «l'interprete è tenuto ad applicare, senza poter sovrapporre la propria "discrezionalità interpretativa" a quella legislativa esercitata dal Parlamento»⁷⁷, e perciò le conseguenze patrimoniali di una sanzione non sono di per sé in grado di conferire un'autentica rilevanza giuridica esterna al fatto, ossia il provvedimento sanzionatorio, da cui il danno deriva⁷⁸.

Tuttavia, se da un lato è ragionevole affermare che il Legislatore abbia preso atto di un sistema di tutela dei diritti alternativo a quello giurisdizionale, ossia il sistema di giustizia sportiva, basato sul consenso delle parti alla rinuncia preventiva alla tutela statale, dall'altro risulta quantomeno controverso definire quali interessi di mero fatto i diritti soggettivi lesi dagli effetti delle sanzioni disciplinari⁷⁹.

⁷² *Ibidem.*

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ *Ibidem.* A proposito della scelta discrezionale del Legislatore, il Consiglio prosegue: il Legislatore «è tenuto bensì ad assicurare piena tutela ai diritti soggettivi e agli interessi legittimi, ma senza che gli sia in radice preclusa la scelta di quali tra le molteplici situazioni di interesse di fatto - che in sé non afferiscano direttamente a beni costituzionalmente intangibili, tra i quali non si ascrivono certo le conseguenze patrimoniali indirette delle attività sportive di qualsiasi livello - meritino di essere qualificate come diritti soggettivi o interessi legittimi».

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ *Ibidem.* Peraltro, sottolinea il Consiglio, «Va piuttosto ribadito che, ex art. 101, II comma, Cost. il giudice è soggetto alla legge dello Stato, che egli è sempre tenuto ad applicare per quale essa è - ove non ritenga di sollevare questioni circa la sua legittimità costituzionale - e comunque del tutto a prescindere da ogni soggettiva condivisione, o meno, delle scelte compiute dal legislatore».

⁷⁸ In tal senso M. DELSIGNORE, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2008, fasc. 4, pag. 1128 ss. Il Consiglio afferma: «Nella legge, infatti, non vi è alcuna affermazione che gli atti, giusti o sbagliati, di applicazione delle norme regolamentari sportive o delle sanzioni disciplinari debbano avere rilievo, o meno, nell'ordinamento giuridico dello Stato, secondo che derivino conseguenze patrimoniali (più o meno gravi) dalla decisione sportiva; in essa, viceversa, è espressamente stabilita l'irrelevanza per l'ordinamento statale di ogni applicazione di norme regolamentari o di sanzioni disciplinari sportive, quali che ne siano le relative conseguenze indirette. [...] la contraria asserzione non costituisce affatto la conseguenza di "un'interpretazione estensiva del combinato disposto dell'art. 1, II comma, e dell'art. 2, I comma, lett. b), della legge n. 280/03", ma solo di una sua aperta ed eclatante violazione».

⁷⁹ Cfr. N. PAOLANTONIO, *Ancora su sport e giustizia*, in *Foro amm. Cons. Stato*, 2007, fasc. 12, pp. 3537 ss.

I soggetti tesserati dell'ordinamento sportivo (società sportive o tesserati) sono anche soggetti "cittadini" dell'ordinamento statale: qualora i provvedimenti delle istituzioni sportive siano lesivi di interessi che abbiano rilievo non soltanto sportivo, ma anche giuridico ed economico, professionale ed imprenditoriale in qualità di cittadini e società dello Stato, agli stessi deve essere garantita, in applicazione del principio di rilevanza sancito dall'art. 1 della Legge n. 280/2003, una tutela anche innanzi ai Giudici dello Stato⁸⁰.

Per questo motivo l'orientamento del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana non ebbe seguito nelle successive pronunce dei giudici amministrativi e rimase del tutto isolato.

3.2.2 La giurisprudenza amministrativa da c.d. "Calciopoli" sino all'ordinanza n. 241/2010 del T.A.R. Lazio.

Negli stessi anni furono portate all'attenzione della giustizia amministrativa diverse questioni legate ai fatti di cronaca della nota vicenda c.d. "Calciopoli", in cui furono coinvolte le società della serie A di calcio Juventus, Milan, Fiorentina e Lazio e le squadre di serie B Reggina e Arezzo, oltre a dirigenti della Figc, dirigenti arbitrali e arbitri: oggetto delle doglianze, la presunta lesione di posizioni giuridiche soggettive di soggetti tesserati e affiliati da parte di provvedimenti disciplinari inflitti dalle istituzioni sportive.

Nella nota "sentenza Moggi"⁸¹, relativa al dirigente della società sportiva Juventus Football Club s.p.a., il T.A.R. Lazio individuò il concetto di rilevanza giuridica non solo in ottica economico-patrimoniale, ma anche in riferimento al "bene della vita" leso, ossia, nel caso concreto, la dignità personale del soggetto, che era stato irrimediabilmente pregiudicata dalla risonanza mediatica della vicenda.

Il giudice adito riteneva che il confinamento delle questioni disciplinari (art. 2, co. 1, lett. b)) trovassero «una deroga nel caso di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo»⁸² in base alla disposizione di cui all'art. 1, co. 2; in espreso richiamo alla sentenza del Consiglio di Stato,

⁸⁰ In tal senso E. LUBRANO, *La sentenza abbonati-Catania: il Consiglio siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?!*, cit., p. 3.

⁸¹ T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 19 marzo 2008, n. 2472, in *Foro it.*, 2008, 12, III, p. 599; in *Foro amm. TAR*, 2008, 7-8, p. 2080, con nota di P. SANDULLI, *I limiti della "giurisdizione sportiva"*.

⁸² *Ibidem*, richiamando espressamente all'attenzione del lettore le sentenze T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 22 agosto 2006, n. 7331, T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 18 aprile 2005, n. 2801 e T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 14 dicembre 2005, n. 13616.

sez. VI, 9 luglio 2004, 5025, il T.A.R. Lazio affermò che la giustizia sportiva costituisce lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, mentre a quella statale sono devolute le controversie rilevanti per l'ordinamento generale e relative alla violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi»⁸³.

Inoltre, nella sentenza, il giudice rievocò i precedenti della stessa sezione⁸⁴ in cui era stata affermato la giurisdizione amministrativa nei ricorsi proposti dall'A.C. Arezzo e da un arbitro avverso le sanzioni inflitte con la decisione della Corte Federale della Figc per illecito sportivo per fatti connessi alla vicenda della c.d. "Calciopoli"; rievocò altresì la vicenda⁸⁵ in cui il giudice aveva, invece, ritenuto il difetto assoluto di giurisdizione nella controversia promossa da un arbitro per la mancata iscrizione alla Commissione Arbitri Nazionale della serie A e B, fondandosi il provvedimento impugnato su un giudizio basato esclusivamente sulle qualità tecniche espresse dall'arbitro ed essendo, dunque, privo di qualsiasi effetto all'esterno dell'ordinamento sportivo.

Con l'occasione, il T.A.R. Lazio "prende le distanze" dalla sopracitata pronuncia del Consiglio Amministrativo per la Regione Siciliana n. 1048/2007.

Tale impostazione, ossia quella relativa al "caso Moggi", che era stata adottata già nella decisione nei confronti di un altro dirigente della società sportiva Juventus Football Club s.p.a., Antonio Giraudo⁸⁶, fu poi ripresa e confermata in occasione della "Sentenza Carraro"⁸⁷, già presidente della Figc e poi del Coni, ove il Collegio ritenne sussistente la giurisdizione amministrativa stante la rilevanza esterna della sanzione inflitta al ricorrente (in ciò valorizzando il discredito di cui avrebbe potuto soffrire nell'ambito del CIO, di cui era componente, per aver subito una sanzione disciplinare, qualunque essa sia) e la necessità di operare una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2 D.L. n. 220/2003»⁸⁸.

Come è noto, del resto, secondo la Corte costituzionale⁸⁹, specialmente in assenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale, il giudice ha il dovere di adottare, tra più possibili

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 21 giugno 2007, n. 5645 e T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 8 giugno 2007 n. 5280.

⁸⁵ T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 5 novembre 2007, n. 10894 e 10911.

⁸⁶ T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671.

⁸⁷ T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 3 novembre 2008, n. 9547.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ Corte Costituzionale, sentenza 30 novembre 2007, n. 403, secondo cui «una disposizione deve essere dichiarata incostituzionale non perché può essere interpretata in modo tale da contrastare con precetti costituzionali, ma soltanto qualora non sia possibile attribuire ad essa un significato che la renda conforme alla Costituzione». A proposito di tale indirizzo, si vedano, tra le molte, le sentenze n. 379/2007, n. 343/2006, n. 336/2002, n. 356/1996 e le ordinanze n. 86/2006 e n. 147/1998 C. Cost.

interpretazioni di una disposizione, quella idonea a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale, e deve sollevare la questione dinanzi al Giudice delle Leggi solo quando la lettera della norma sia tale da precludere ogni possibilità ermeneutica idonea a offrirne una lettura conforme a Costituzione.

Merita altresì rievocare gli interessanti spunti offerti da un arresto del Consiglio di Stato, che nel 2008 dovette pronunciarsi, in fase di appello⁹⁰, sui fatti che coinvolsero l'A.C. Arezzo: la società fu coinvolta nello scandalo di "Calciopoli" e fu sanzionata, a seguito del lodo della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del Coni, con sei punti di penalizzazione da scontarsi nel corso della stagione successiva.

Nella sentenza, il Consiglio di Stato⁹¹ rilevò che la questione concerneva ormai solo il risarcimento del danno subito dall'A.C. Arezzo a seguito della penalizzazione subita, che aveva determinato, al termine della pregressa stagione, la retrocessione della società in serie C1; peraltro, avendo già disputato la società il campionato 2007/2008 nella suddetta serie, gli atti impugnati avevano già prodotto effetti irreversibili rendendo cioè impossibile la restituzione del "bene della vita" nella specie consistente nella permanenza in serie B.

I giudici di Palazzo Spada, riconoscendo che frequentemente i provvedimenti punitivi delle istituzioni sportive comportano gravi effetti anche economici su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento generale, affermarono che il problema era stabilire se dovesse prevalere il valore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo o quello del diritto di azione o di difesa in giudizio.

E, a fronte delle due opzioni ermeneutiche, ossia da un lato l'orientamento del T.A.R. Lazio che, valorizzata la rilevanza esterna delle conseguenze derivanti dal provvedimento affittivo irrogato dalla Federazione, riteneva sussistente la giurisdizione amministrativa anche sulle controversie disciplinari, e dall'altro la soluzione restrittiva, fondata sulla interpretazione letterale, adottata dal Consiglio Amministrativo siciliano, ritenne di conformarsi alla seconda.

Il Consiglio di Stato manifestò anche le proprie perplessità in ordine alla legittimità costituzionale della L. n. 280/2003, così intesa, rispetto all'art. 24 Cost. (sulla tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi) e gli artt. 103 e 113 Cost. (che consentono sempre l'impugnazione di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa), in punto riserva a favore della "giustizia sportiva". Tuttavia, non sollevò la questione di legittimità costituzionale, non ritenendola strumentale ai fini della

⁹⁰ La sentenza appellata è la T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 21 giugno 2007, n. 5645, già citata in nota poco sopra.

⁹¹ Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 25 novembre 2008, n. 5782.

decisione avente ad oggetto non già l'annullamento della sanzione disciplinare irrogata dalla Federazione, che aveva ormai prodotto conseguenze irreversibili, quanto la sola domanda risarcitoria. La legittimità degli atti impugnati veniva dunque in rilievo soltanto in via indiretta ed incidentale.

E il Collegio, in un'ottica costituzionalmente orientata, ritenne che ove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal Coni abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, dovesse essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva⁹², non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere; concludendo, di conseguenza, per la sussistenza della giurisdizione amministrativa sulla domanda risarcitoria volta a reintegrare i danni subiti dalla penalizzazione⁹³.

Nel panorama giurisprudenziale così rievocato, il crocevia fondamentale nella individuazione della giurisdizione sui provvedimenti disciplinari, di cui alla lett. b) dell'art. 2, co. 1 della Legge n. 280/2003, è tuttavia costituito dall'ordinanza⁹⁴ con la quale il T.A.R. Lazio sollevò questione di legittimità costituzionale innanzi alla Consulta. Il fatto riguardava la decisione della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del Coni, che aveva irrogato in via definitiva, ad un dirigente accusato di frode sportiva, l'inibizione dallo svolgimento di ogni attività della Federazione Italiana Pallacanestro per tre anni e quattro mesi, sanzione i cui effetti erano ritenuti rilevanti anche per l'ordinamento statale.

Nell'ordinanza il giudice rievocò le precedenti decisioni della stessa sezione in cui si chiariva che la riserva al giudice sportivo in ordine alle questioni disciplinari non era operante nel caso in cui la sanzione non esauriva la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, non

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Nel caso in esame peraltro, l'appello incidentale proposto dalla Fige fu accolto e il ricorso di primo grado della società A.C. Arezzo dichiarato inammissibile per via della qualificazione dell'atto fonte del danno, ossia la decisione della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport del Coni impugnato con ricorso dinnanzi al T.A.R. Lazio: atto ritenuto, nella fattispecie, un vero e proprio lodo arbitrale (e non atto amministrativo, come è, invece, per il lodo pronunciato su controversie arbitrabili ai sensi dello Statuto federale, punto sul quale si veda Consiglio di Stato, sez. VI, 9 luglio 2004, n. 3917) di natura rituale. Lodo che avrebbe potuto formare oggetto di impugnazione solo per i motivi di cui all'art. 829 c.p.c.

⁹⁴ T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza 11 febbraio 2010, n. 241, in *Foro it.*, 2010, III, p. 528 ss. con annotazioni di A. PALMIERI; in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 407 e in *Giur. merito*, 2010, 2567, con nota di L. MARZANO, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto tra Tar e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*.

assumendo, cioè, rilevanza esclusivamente tecnica, ma rifluendo nell'ordinamento generale dello Stato.

Riprendendo la decisione, sopra citata, della c.d. "Sentenza Arezzo", il Collegio formulò le proprie riserve sulla legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, lett. b), e, *in parte qua*, co. 2, D.L. 19 agosto 2003 n. 220, convertito dalla L. 17 ottobre 2003 n. 280, per violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost.⁹⁵. La deroga ai principi costituzionali di tutela della propria posizione di diritto soggettivo o di interesse legittimo non era infatti giustificabile, e quindi ammessa, per via della peculiarità degli interessi in gioco, la cui tutela necessita una "giustizia rapida"⁹⁶.

Il Collegio ritenne comunque necessario chiarire, a scanso di equivoci, che i dubbi di costituzionalità non attenevano alla sussistenza della c.d. pregiudiziale sportiva, quale espressione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, ma alla generale preclusione della facoltà di adire il giudice statale una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva.

Poiché, nel caso di specie, il danno asseritamente ingiusto, sofferto dal ricorrente, era, «più che nelle misure interdittive comminate, nel giudizio negativo sulle sue qualità morali», ad esse inequivocabilmente sottintese⁹⁷, investendo diritti fondamentali dello stesso quale uomo e cittadino, con pregiudizio della sua onorabilità e riflessi negativi nei rapporti sociali, il T.A.R. Lazio sollevò, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, la relativa questione di legittimità costituzionale⁹⁸.

Per la prima volta, dunque, la Corte costituzionale veniva concretamente investita del problema.

⁹⁵ Cfr. *ibidem*, in *Foro it.*, p. 531.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 533.

⁹⁸ Cfr. *ibidem*. Si riporta di seguito l'ultima parte dell'ordinanza: «Per le ragioni sopra esposte il collegio solleva, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 24, 103 e 113 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, I° comma, lett. b), e, in parte qua, II° comma, d.l. 19 agosto 2003 n. 220, convertito dalla l. 17 ottobre 2003 n. 280, nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari "non tecniche", ma con effetti che vanno oltre l'ambito sportivo, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole allo scrutinio del giudice amministrativo, ancorché a giudizio di quest'ultimo sia palese la loro incidenza su diritti e interessi legittimi che dall'ordinamento generale egli è chiamato a tutelare».

3.3 Considerazioni riassuntive.

Con l'introduzione della L. n. 280/2003, le controversie concernenti la giurisdizione del giudice amministrativo furono in larga parte risolte. L'impianto normativo aveva recepito gli indirizzi della dottrina e della giurisprudenza e la giurisdizione sulle questioni afferenti al fenomeno sportivo ne risultò così ripartita: le questioni cd. tecniche occupano l'area dell'indifferente giuridico e dunque sono irrilevanti per l'ordinamento statale, rimanendo di piena competenza degli organi di giustizia sportiva⁹⁹; le questioni c.d. economiche sono assegnate alla giurisdizione ordinaria, fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie degli statuti e dei regolamenti del Coni e delle Federazioni¹⁰⁰; le questioni c.d. amministrative hanno natura residuale, trattandosi infatti di «ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2» e sono disciplinate dalle norme sul processo amministrativo, purché sia rispettato il principio di pregiudizialità sportiva, di cui all'art. 3 della citata legge¹⁰¹; infine, le questioni c.d. disciplinari sono attribuite

⁹⁹ Cfr. art. 2, co. 1, lett. a), D. L. 19 agosto 2003 n. 220, convertito in Legge 17 ottobre 2003 n. 280: «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; [...]»

¹⁰⁰ Cfr. art. 3, D.L. n. 220 del 2003, che afferma «la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti», «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».

¹⁰¹ *Ibidem*: «Esauriti i gradi della giustizia sportiva [...], ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è disciplinata dal codice del processo amministrativo. [...] Sono in ogni caso riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza funzionale inderogabile del tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche. Per le stesse controversie resta esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva, fatta salva la possibilità che lo statuto e i regolamenti del CONI e conseguentemente delle Federazioni sportive di cui gli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, prevedano organi di giustizia dell'ordinamento sportivo che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del presente decreto decidono tali questioni anche nel merito ed in unico grado e le cui statuizioni, impugnabili ai sensi del precedente periodo, siano rese in via definitiva entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato. Con lo spirare di tale termine il ricorso all'organo di giustizia sportiva si ha per respinto, l'eventuale decisione sopravvenuta di detto organo è priva di effetto e i soggetti interessati possono proporre, nei successivi trenta giorni, ricorso dinanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio».

alla giurisdizione del giudice sportivo¹⁰². Tuttavia, come ampiamente dimostrato, la lettura degli artt. 1, co. 2 e 2, co. 1, lett. b) non ha consentito un'interpretazione uniforme, poiché non di rado i provvedimenti disciplinari hanno dimostrato di travalicare i confini dell'ordinamento sportivo, investendo le posizioni giuridiche soggettive, qualificate in diritti soggettivi ed interessi legittimi, tutelate dall'ordinamento statale e rispondendo al carattere di rilevanza esterna di cui all'art. 1, co. 2¹⁰³. Per questo motivo, nell'ultimo capitolo del presente elaborato saranno affrontate e analizzate le pronunce della Corte costituzionale, nel tentativo di ricercare una risposta ai dubbi e alle problematiche sin qui esposte.

¹⁰² Cfr. art. 2, co. 2, D.L. n. 220/2003: «In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: [...] b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive».

¹⁰³ Cfr. art. 1, co. 2, D.L. n. 220/2003: «I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo».

CAPITOLO QUARTO

LA GIURISDIZIONE MERAMENTE RISARCITORIA DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO SECONDO LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 4.1. La sentenza della Corte costituzionale 11 febbraio 2011, n. 49; 4.1.1. Le critiche della dottrina alla pronuncia della Consulta; 4.1.2 La giurisprudenza successiva alla sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011; 4.2. La sentenza della Corte costituzionale 25 giugno 2019, n. 160; 4.2.1. Le critiche della dottrina alla conferma della sola tutela risarcitoria; 4.3. La giurisprudenza successiva alle sentenze della Consulta; 4.4 Considerazioni riassuntive.

4.1 La sentenza della Corte costituzionale 11 febbraio 2011, n. 49.

Come anticipato, il latente dubbio di costituzionalità della disciplina di cui all'art. 2, co. 1, lett. b) e co. 2, D.L. 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, con Legge 17 ottobre 2003, n. 280 non verteva sulla previsione legislativa della c.d. pregiudiziale sportiva, bensì concerneva la generale preclusione della facoltà di ricorrere al giudice statale, esauriti i gradi di giustizia sportiva, per la tutela di situazioni giuridiche soggettive ritenute rilevanti nell'ordinamento generale, e pertanto meritevoli di tutela.

Infatti, con ordinanza 11 febbraio 2010, n. 241, il T.A.R. Lazio sollevò la questione di legittimità costituzionale della disciplina in oggetto per asserito contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 Cost. nella parte in cui è riservata al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive e sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche ove i loro effetti superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi e interessi legittimi.

La Consulta¹ dapprima rilevò che, a seguito del D.Lgs. 104/2010, le parole «è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo» dell'art. 3 del D.L. n. 220/2003 erano

¹ Corte costituzionale 11 febbraio 2011, n. 49, in *Foro it.*, I, p. 2602, con nota di A. PALMIERI, *Tutela giurisdizionale dimidiata per le sanzioni disciplinari in ambito sportivo*; in *Giur. cost.*, 2011, 1, p. 664, con nota di G. MANFREDI, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa* e di A. A. DI TODARO, *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana «fuga» della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*; in *Resp. civ. e prev.*, 2011, 10, p. 1997, con nota di F. PAVONI, *La Corte Costituzionale esclude il giudizio di annullamento sulle sanzioni*

state sostituite dalle parole «è disciplinata dal codice del processo amministrativo»²: tali modificazioni in realtà, non mutando la disciplina normativa in questione, non incidono sul giudizio di legittimità.

La Consulta, dopo aver riepilogato il quadro normativo in cui la questione si inseriva e le varie tipologie di controversie che, come ormai noto, possono sorgere nell'ambito dell'ordinamento sportivo, rilevò che, anche se nell'ordinanza si faceva riferimento a tre articoli della Costituzione (artt. 24, 103 e 113 Cost.), la censura del rimettente aveva carattere unitario, nel senso che la normativa era censurata essenzialmente per la preclusione al giudice statale di conoscere questioni riguardanti diritti soggettivi o interessi legittimi. Il riferimento del giudice *a quo* ad una violazione, oltre che al solo art. 24 Cost, anche agli artt. 103 e 113 Cost., era stata formulato in quanto essi rappresentano il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo in qualità di “giudice naturale” delle suddette controversie: in realtà, ad avviso della Corte, rievocando tali norme, non si prospettavano illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all'art. 24 Cost.

Richiamando la sentenza del Consiglio di Stato n. 5782/2008 (c.d. Sentenza Arezzo)³, e in base al ritenuto “diritto vivente”, la Corte ritenne necessario interpretare l'art. 1, co. 2, della Legge n. 280/2003 in ottica costituzionalmente orientata, nel senso che nel caso di incidenza del provvedimento adottato dalle Federazioni o dal Coni anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, la domanda tesa ad ottenere il risarcimento del danno, non la caducazione dell'atto, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva; ritenendo invece inoperante una riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale detta richiesta non può essere formulata.

disciplinari sportive; in *Giust. civ.*, 2012, fasc. 11-12, p. 2519, con nota di G. SANTAGADA, *Le sanzioni disciplinari sportive: se non sono annullabili non sono “atti amministrativi”, ma “fatti storici” non arbitrabili e la domanda risarcitoria si propone davanti al giudice ordinario.*

² In particolare, come riportato nel precedente capitolo, la disposizione che ha operato la sostituzione è l'art. 3, co. 13, all. 4 del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, così risultandone infine l'art. 3 del D.L. 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, con Legge 17 ottobre 2003, n. 280: «Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è disciplinata dal codice del processo amministrativo»

³ Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782, *Foro it.*, 2009, III, p. 195; in *Dir. proc. amm.*, 2010, p. 1417, con nota di F. GOISIS, *Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche-sportive?*; in *Danno resp.*, 2009, p. 608, con nota di L. CIMELLARO, *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale.*

In tali fattispecie la Consulta ritenne che l'esplicita esclusione della diretta giurisdizione del giudice statale sugli atti che irrogano sanzioni disciplinari ad affiliati e tesserati trovava la sua ragion d'essere nella esigenza di tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, dovendo un ordinamento, legittimato ad emanare regole, essere in grado di istituire organi che valutino le relative controversie; tuttavia, non poteva essere esclusa la possibilità, a fronte della lamentata lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno.

La tutela risarcitoria, nella fattispecie, fu qualificata come una forma di tutela, per equivalente⁴, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo; ma ad avviso della Corte la mancanza di un giudizio di annullamento non comporterebbe una violazione del dettato costituzionale di cui all'art. 24 Cost.⁵, anche in relazione al fatto che la scelta di escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo fu frutto di «un non irragionevole bilanciamento»⁶.

In definitiva, attraverso una sentenza interpretativa di rigetto, la Corte costituzionale dichiarò non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, lett. *b*), e co. 2, del D. L. 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, con Legge 17 ottobre 2003, n. 280, sollevata dal T.A.R. Lazio, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione.

⁴ Come sottolineato dalla Corte, «le ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all'ordinamento. Infatti - ed il riferimento è pertinente in quanto si verte in tema di giurisdizione esclusiva - è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l'art. 2058, richiamata dall'art. 30 del recente d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a prevedere il risarcimento in forma specifica come un'eventualità (“qualora sia in tutto o in parte possibile”), peraltro sempre sottoposta al potere discrezionale del giudice (“tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore”)).»

⁵ Per completezza di esposizione si riporta il passaggio maggiormente rilevante della pronuncia: «È sicuramente una forma di tutela, per equivalente, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo (ed infatti si verte in materia di giurisdizione esclusiva), ma non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento (che, oltretutto, difficilmente potrebbe produrre effetti ripristinatori, dato che in ogni caso interverrebbe dopo che sono stati esperiti tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, e che costituirebbe comunque, in questi casi meno gravi, una forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo) venga a violare quanto previsto dall'art. 24 Cost. Nell'ambito di quella forma di tutela che può essere definita come residuale viene, quindi, individuata, sulla base di una argomentata interpretazione della normativa che disciplina la materia, una diversificata modalità di tutela giurisdizionale.»

⁶ Corte cost. n. 49/2011, cit., p. 2609 ss.

4.1.1 Le critiche della dottrina alla pronuncia della Consulta.

La sentenza, rifacendosi in larga parte alle soluzioni offerte dal Consiglio di Stato nella poc'anzi citata c.d. Sentenza Arezzo, costituisce tuttora un punto di svolta rilevante nell'inquadramento dei rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo, avendo indicato la via giurisdizionale della tutela risarcitoria per tesserati e affiliati che abbiano ingiustamente subito danni da provvedimenti di natura disciplinare del Coni e delle Federazioni.

Tuttavia, nonostante la condizione di tale tesi da parte della dottrina minoritaria⁷, che hanno apprezzato l'equilibrio della soluzione adottata dalla Corte, prevalsero le censure e le critiche della dottrina⁸.

La motivazione della sentenza, per accreditare la soluzione, menzionò la «traiettoria ermeneutica del Consiglio di Stato»⁹, che fu ritenuta corrispondente al “diritto vivente”:

⁷ Cfr. F. BLANDO, *Finale di partita. La Corte Costituzionale “salva” l'autonomia dell'ordinamento sportivo italiano*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, n. 1 speciale, p. 1 ss., che ha rilevato che la decisione dei giudici della Consulta sia stata una «sentenza giusta che costituisce una nota armonica nella complessiva giurisprudenza della Corte in materia di diritti» e può essere definita come «storica e coraggiosa»; L. GIACOMARDO, *Sanzioni disciplinari sportive e rapporti tra ordinamenti*, in *giustiziasportiva.it*, 2014, p. 154, secondo cui «i Giudici costituzionali, nella circostanza, hanno, infatti, mostrato di tener in considerazione, in primo luogo, il rapporto tra singoli, gruppi e lo Stato alla luce dei principi della Costituzione»; F. BLANDO, *Sanzioni sportive, sindacato giurisdizionale, responsabilità risarcitoria*, in *Danno e resp.*, 2011, 10, p. 919 ss. e F. BLANDO, *La Corte costituzionale individua lo sport come “formazione sociale” di dimensione internazionale (tutela giurisdizionale e tutela associativa alla ricerca di nuovi equilibri costituzionali del d.l. 220/2003 convertito nella l. 280/03)*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 2, 2011, p. 19 ss., secondo la cui interpretazione «si può senz'altro dire che il sistema di giustizia sportiva contemplato negli Statuti federali, cui la stessa Legge n. 280 (art. 3, primo comma) rimanda, sia un sistema di tutela dei diritti alternativo a quello giurisdizionale, ma senza che ciò voglia significare che le situazioni estranee, per l'ordinamento statale, possano, a loro volta, assumere rilevanza anche per quest'ultimi».

⁸ Cfr. A. SCALA, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, diritto di azione ex art. 24 Cost, effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?*, in *Riv. dir. sport.*, ediz. online (www.coni.it) il quale ha ritenuto che la pronuncia della Consulta fosse una soluzione di compromesso, priva di un consolidamento giurisprudenziale pregresso; Cfr. altresì F. G. SCOCA, *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, in *Corr. Giur.*, 2011, 11, p. 1543, il quale ha ritenuto che il giudice delle leggi abbia fondato la decisione su elementi deboli, «assestando un fendente micidiale al principio della piena tutela giurisdizionale, estesa cioè a tutte le azioni in astratto esperibili». In senso critico si veda anche A. PALMIERI, *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, n. 1, p. 201; E. LUBRANO, *La Corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2011, p. 63 ss.; A. DE SILVESTRI, *La Corte costituzionale “azzoppa” il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, in *Giustiziasportiva.it*, 2011, n. 1, nonché A. DE SILVESTRI, *Note a margine di un convegno sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, nell'ambito del Convegno *I rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, a cura della Società Toscana degli Avvocati Amministrativisti, tenutosi a Firenze il 2 dicembre 2011, in www.giustiziasportiva.it, 6.

⁹ A. PALMIERI, *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*, cit., p. 201, in riferimento a Consiglio di Stato sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782, c.d. “Sentenza Arezzo”.

prescindendo dal fatto che l'inquadramento come "diritto vivente"¹⁰ non sarebbe corretto dal momento che tale soluzione fu adoperata in tale sola circostanza, la stessa decisione presa come riferimento subì «una sorta di smembramento in due pezzi»¹¹. La Corte promosse, da un lato, la parte in cui i giudici di Palazzo Spada ritenevano che il tenore delle disposizioni del D.L. 220/2003 autorizzasse una lettura costituzionalmente orientata che, senza contrastare il dato letterale, consentisse, al soggetto ingiustamente leso da un provvedimento federale, l'accesso alla tutela risarcitoria per mezzo della giustizia statale; dall'altro, tuttavia, proprio il dato letterale sarebbe stato sufficiente a non ammettere alcuna impugnazione dinanzi al giudice statale, a prescindere dalla possibile rilevanza esterna. Di conseguenza, proprio come affermava la sentenza del Consiglio di Stato citata, una interpretazione "correttiva" si sarebbe tradotta, «di fronte ad una norma dalla chiara ed univoca portata precettiva, in una operazione di disapplicazione della legge incostituzionale», fondando i dubbi circa la compatibilità di tali norme con gli artt. 24, 103 e 113 Cost. Mentre nell'opinione del Consiglio di Stato tali perplessità avrebbero comportato, in un prossimo futuro, il sollevamento della presente questione di legittimità e, auspicabilmente, una pronuncia additiva della Corte costituzionale¹², quest'ultima ne ignorò le considerazioni adottando una soluzione di compromesso.

La dottrina inoltre censurò la concezione limitativa cui giunse la Corte, definita una «protezione *semiplena*»¹³, in quanto avente come unico palliativo il ristoro per equivalente pecuniario.

¹⁰ Cfr. T. ASCARELLI, *Giurisprudenza costituzionale e teoria dell'interpretazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1957, in riferimento alla identificazione della norma per «come essa vive nell'esperienza giurisprudenziale»; cfr. altresì L. SALVATO, *Profili del «diritto vivente» nella giurisprudenza costituzionale*, febbraio 2015, reperibile su https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_276.pdf. In ambito giurisprudenziale l'espressione compare, per la prima volta, in C. cost., n. 276/74: con riguardo alla regola procedurale del giudizio di costituzionalità, la Corte qualifica come situazione di fatto, idonea ad attestare l'esistenza di un diritto vivente l'interpretazione giurisprudenziale consolidata della norma, le cui coordinate sono offerte dal tenore univoco, reiterato, costante e conforme dell'orientamento del giudice di legittimità, nonché dalla specificità della questione di diritto attinta da quella opzione ermeneutica. Per gli indicatori dei caratteri del diritto vivente, C. cost., n. 89/2018 e n. 89/2021. Su tale accezione si veda altresì, ad es., Corte cost., 27 luglio 1989, n. 456, in *Foro it.*, 1990, I, p. 18.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Questione di legittimità che, nel caso di specie, come ricostruito nel Capitolo terzo, non era stata sollevata per via della natura della decisione del Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport. Qualificato «in termini di vero e proprio lodo arbitrale (e non di atto amministrativo, come è, invece, per il lodo pronunciato su controversie arbitrabili ai sensi dello Statuto federale)», da ciò discendendo che tale atto potesse formare oggetto di impugnazione nei soli limiti consentiti dal codice di procedura civile, l'appello incidentale proposto dalla Fige fu accolto e il ricorso di primo grado dell'interessato dichiarato inammissibile. Cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782.

¹³ Cfr. A. PALMIERI, *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*, cit., p. 204.

Pur essendovi materie, quali quelle dei contratti pubblici, in cui il risarcimento del danno non può che essere disposto per equivalente, con ciò comunque risultando la tutela *ex post* idonea ad assicurare al soggetto leso la riconquista del bene della vita di cui è stato privato o l'ottenimento di quello che avrebbe titolo a conseguire, per converso nel caso delle sanzioni disciplinari sportive, detto ristoro, successivo e di carattere meramente pecuniario, potrebbe non garantire adeguata soddisfazione della posizione soggettiva lesa specialmente se detta sanzione riguarda una persona fisica: laddove cioè vengono in considerazione valori della personalità quali l'onore, la reputazione, l'immagine, la dignità personale e la sfera professionale, imprenditoriale ed economica¹⁴. Si avverte cioè, in dottrina, la inidoneità del ristoro meramente economico a soddisfare appieno l'interessato, sia dal punto di vista temporale, in quanto il risarcimento potrebbe comunque giungere tardivamente; sia, sul piano quantitativo, tenuto conto delle notevoli difficoltà nella liquidazione del danno stesso (si pensi al caso dell'atleta squalificato che, per un lungo periodo di tempo, si vede costretto a cessare la propria attività agonistica terminando la carriera). Senza tacere dei riflessi derivanti dall'eventuale risarcimento del danno in capo agli altri soggetti coinvolti nella vicenda, prime fra tutte le federazioni sportive, sovvenzionate con fondi pubblici eppure a rischio di condanne al risarcimento dei danni che rischiano di essere ben più gravose del semplice annullamento dell'atto; condanne che potrebbero avere riflessi financo sui componenti degli organismi di giustizia sportiva che potrebbero dover rispondere personalmente dei provvedimenti illegittimi pronunciati. E, sotto altro profilo, non può non considerarsi l'impossibilità di ripristinare la legalità e regolarità agonistica frustrata da provvedimento illegittimo ormai divenuto irremovibile¹⁵.

Una soluzione, quella del riconoscimento della possibilità di ottenere un mero ristoro patrimoniale, che sembrava anche porsi anche in contrasto con altri precedenti della Corte in cui era stato comunque riconosciuto, nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo, che la possibilità di pronunciare condanne al risarcimento in forma specifica, oltre al risarcimento per equivalente, costituisce una forma di tutela necessaria affinché sia effettiva la tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione¹⁶.

¹⁴ In tal senso *ibidem*, p. 204-205.

¹⁵ E. LUBRANO, *La Corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, cit. p. 94.

¹⁶ Cfr. Corte costituzionale, 11 maggio 2006, n. 191, in *Foro it.*, 2006, I, p. 1625 ss.: la Corte richiamando espressamente i principi già enunciati con la propria sentenza n. 204 del 2004 concludeva come segue: «[...] deve ritenersi conforme a Costituzione la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie relative a "comportamenti" (di impossessamento del bene altrui) collegati all'esercizio, pur se

La dottrina mise altresì in luce la erroneità di altri assunti su cui si fondava la sentenza della Corte.

Da una parte la «presunta tardività “fisiologica” dell’intervento demolitorio del Giudice Amministrativo in materia disciplinare sportiva»¹⁷, smentita nei fatti da una risposta di giustizia che negli ultimi anni era invece risultata tempestiva. Dall’altra la presunta esistenza di una giurisprudenza, anteriore anche alla L. n. 280/ 2003, che escludeva la “rilevanza” delle questioni disciplinari sportive di fatto non riscontrabile, considerata la pluralità di pronunce (sia antecedenti che successive alla citata legge) orientata nel senso della potenziale rilevanza delle questioni disciplinari sportive, come tali suscettibili di essere fatte astrattamente oggetto di procedimento avanti al giudice statale¹⁸.

La soluzione adottata mal sembrava conciliarsi anche con la introduzione di un rito accelerato del giudizio amministrativo in materia sportiva, priva di ragion d’essere, se non a fronte del riconoscimento di una tutela demolitoria che per sua natura, a differenza di quella meramente risarcitoria, richiede un intervento in via d’urgenza¹⁹.

Il “sistema” della tutela giurisdizionale in materia disciplinare sportiva, ne risultò dunque definitivamente riconfigurato dalla decisione in oggetto, non essendo pensabile che il Giudice Amministrativo potesse ormai più pronunciarsi sulla richiesta di annullamento dei provvedimenti disciplinari sportivi, essendo stato definitivamente «espropriato»²⁰ della relativa giurisdizione demolitoria.

Ciò nonostante, la soluzione adottata dalla Corte avrebbe per altro verso anche fornito nuovi spunti di riflessione aprendo a nuovi scenari: se, interpretando la riserva di cui alla lett.

illegittimo, di un pubblico potere, laddove deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima la devoluzione alla giurisdizione esclusiva di "comportamenti" posti in essere in carenza di potere ovvero in via di mero fatto. L'attribuzione alla giurisdizione del giudice amministrativo della tutela risarcitoria - non a caso con la medesima ampiezza, e cioè sia per equivalente sia in forma specifica, che davanti al giudice ordinario, e con la previsione di mezzi istruttori, in primis la consulenza tecnica, schiettamente "civilistici" (art. 35, comma 3) - si fonda sull'esigenza, coerente con i principi costituzionali di cui agli artt. 24 e 111 Cost., di concentrare davanti ad un unico giudice l'intera tutela del cittadino avverso le modalità di esercizio della funzione pubblica (così Corte di cassazione, SS.UU., 22 luglio 1999, n. 500), ma non si giustifica quando la pubblica amministrazione non abbia in concreto esercitato, nemmeno mediatamente, il potere che la legge le attribuisce per la cura dell'interesse pubblico».

¹⁷ E. LUBRANO, *La Corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, cit., p. 93.

¹⁸ Cfr. *ibidem*.

¹⁹ M. R. SPASIANO, *La sentenza n. 49/2011 della Corte costituzionale: un’analisi critica e un tentativo di riconduzione a sistema*, *Riv. dir. sport.*, 2011, p. 4:

²⁰ E. LUBRANO, *La Corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, cit., p. 95.

b) dell'Art. 2 della legge n. 280/2003 (materia disciplinare), era escluso il potere “demolitorio” del Giudice Amministrativo a fronte di una giurisdizione meramente risarcitoria, analogamente sarebbe stato possibile ipotizzare una «interpretazione “parallela”»²¹, nel medesimo senso, anche della riserva di giurisdizione sportiva nella materia tecnica (di cui alla lett. a) relativamente, cioè alle decisioni di immediata applicazione sul campo delle regole di gioco assunte dall'Arbitro di gara. Ciò in quanto anche detta riserva non si sarebbe giustificata sulla scorta di una presunzione di irrilevanza giuridico-economica di tutte le questioni tecniche (come quelle disciplinari sportive), ma in ragione dell'esigenza di garantire il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo evitando, a distanza di tempo, un ribaltamento delle decisioni degli Arbitri di gara da parte del Giudice Amministrativo.

4.1.2 La giurisprudenza successiva alla sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011.

All'orientamento della Consulta si adeguò comunque la giurisprudenza amministrativa²² degli anni immediatamente successivi, escludendo l'ammissibilità, per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, anche di quelle azioni volte alla reintegrazione in

²¹ *Ibidem*, p. 98.

²² Infatti, già la sentenza T.A.R. Lazio, sez. III-*quater*, 11 dicembre 2012, n. 10304, riprendendo la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. VI, 24 gennaio 2012, n. 302, ricordò come «il giudice amministrativo può conoscere, nonostante la riserva a favore della “giustizia sportiva”, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione». Tale statuizione fu poi riconfermata dal Consiglio di Stato, sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6244. In tale occasione i giudici di Palazzo Spada affermarono che «vengono riservate agli organi di giustizia interni dell'ordinamento sportivo le controversie inerenti all'osservanza delle norme dell'ordinamento sportivo ed ai comportamenti rilevanti sul piano disciplinare (cfr. Cons. St., Sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5514; Id., 24 settembre 2012, n. 5065). Previsione quest'ultima che ha trovato l'avallo della Corte costituzionale con la sentenza n. 49 del 2011 che da un lato ha ritenuto preclusa la tutela demolitoria del G.A. ma dall'altro ha comunque fatta salva la giurisdizione di quest'ultimo sulle domande risarcitorie conseguenti alla violazione di interessi legittimi e diritti soggettivi connessi (in termini Cass. civ., sez. III, 2 marzo 2012, n. 3252, secondo cui rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la domanda con cui si chiede il risarcimento dei danni asseritamente cagionati dalla Figc per aver privato una società calcistica della possibilità di disputare il campionato di una serie superiore, indipendentemente dal fatto che l'azione risarcitoria sia stata promossa da soggetti affiliati, o non, alla Figc.; nel medesimo senso si era espressa Cass. civ., ord. 12 marzo 2009, n. 5973 in relazione alla tutela invocata da un soggetto non appartenente all'ordinamento sportivo)». Cfr. anche T.A.R. Lazio, sez. III, 24 aprile 2013, n. 1783: la sentenza dichiarò il difetto assoluto di giurisdizione in ordine alla domanda di risarcimento in forma specifica per i danni subiti da una società di calcio militante in Serie A a seguito di una sanzione disciplinare (perdita a tavolino di una partita) inflitta dalla Figc; tra le sentenze più recenti, T.A.R. Lazio, sez. I-*ter* 18 gennaio 2017, n. 869 e T.A.R. Lazio, sez. I-*ter* 23 gennaio 2017, n. 1163.

forma specifica fondate sull'art. 2058 c.c.²³, oltre che nei casi di sanzioni stabilmente irreversibili quali la preclusione a vita alla permanenza in qualsiasi rango o categoria della Figc²⁴.

Degna di nota, anche per le reazioni mediatiche suscitate, è la sentenza del T.A.R. Lazio²⁵ che respinse il ricorso con cui la Juventus Football Club s.p.a. domandava la condanna della Figc al risarcimento dei danni ingiusti subiti e subendi (quale risarcimento per equivalente²⁶), a seguito dell'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa e del mancato esercizio di quella obbligatoria, ed alla «non assegnazione ora per allora» del titolo di Campione d'Italia per la stagione 2005-2006 (quale risarcimento in forma specifica). Nello specifico, la domanda risarcitoria fu respinta in quanto infondata in considerazione della assenza di alcun comportamento illegittimo in capo alla resistente e, conseguentemente, della «assenza degli elementi soggettivi e oggettivi dell'illecito»²⁷, mentre sia la richiesta di condanna in forma

²³ Art. 2058 Codice civile: «1. Il danneggiato può chiedere la reintegrazione in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile. 2. Tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore».

²⁴ Si veda sul punto Consiglio di Stato sez. V, 15 marzo 2017, n. 1173 (caso Moggi) che conferma la pronuncia 14 ottobre 2016, n. 10304 con la quale il Tribunale amministrativo del Lazio dichiarava il ricorso proposto dal medesimo inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice statale, affermando sulla controversia la giurisdizione del giudice sportivo, ai sensi dell'art. 2 (“Autonomia dell'ordinamento sportivo”), co. 1, D.L. 19 agosto 2003, n. 220 (“Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”), convertito dalla L. 17 ottobre 2003, n. 280, per cui l'atto impugnato aveva natura disciplinare e i rapporti tra ordinamento statale (e giustizia statale) e ordinamento sportivo (e giustizia sportiva) sono, giusta Corte cost. 11 febbraio 2011 n. 49, definiti dalle norme dell'ordinamento sportivo. L'impugnazione in cassazione proposta ai sensi dell'art. 111, co. 8 Cost. («Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione») era dichiarata inammissibile con sentenza Cass. civ., SS.UU., 9 novembre 2018, n. 28652 in virtù del principio già in precedenza espresso in relazione a fattispecie che involgevano i rapporti fra ordinamento sportivo e organi giurisdizionali (Cass. civ., SS.UU., 4 agosto 2010, n. 18052, Cass. civ., SS.UU., 16 gennaio 2015 n. 647) ritenendo che «la giustiziabilità della pretesa dedotta dinanzi agli organi della giurisdizione statale costituisce una questione non di giurisdizione, ma di merito, con conseguente declaratoria d'inammissibilità dei ricorsi proposti avverso la sentenza con la quale il giudice amministrativo aveva dichiarato il difetto di giurisdizione». Negli stessi termini della sentenza Consiglio di Stato, n. 1173/2017, si veda altresì Consiglio di Stato, sez. V, 13 luglio 2017, n. 3458 (caso Giraud) di conferma della sentenza 14 aprile 2016, n. 4391 con la quale il Tribunale amministrativo del Lazio dichiarava il ricorso proposto da An. Gi. inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice statale, affermando sulla controversia la giurisdizione del giudice sportivo.

²⁵ T.A.R. Lazio, sez. I, 6 settembre 2016, n. 9563. Come dedusse la ricorrente Juventus Football Club s.p.a., la questione, inserita nel più ampio spettro della vicenda più volte citata c.d. “Calciopoli”, concerneva principalmente il «comportamento complessivamente illecito della F.I.G.C. protrattosi dal 2006 fino alla fine del 2011», qualificato quale «illecito continuato».

²⁶ La risarcitoria era stata quantificata in € 443.725.200,00.

²⁷ *Ibidem*. Già nell'agosto 2006, infatti, con ricorso al T.A.R. Lazio, la Juventus chiese l'annullamento dei provvedimenti e delle decisioni delle istituzioni della Figc sui fatti di Calciopoli, oltre al risarcimento dei danni relativi: «al mancato guadagno in corrispettivi per la cessione di diritti di trasmissione delle partite (in criptato e non) della Juventus; al mancato guadagno in corrispettivi per sponsorizzazioni; al mancato guadagno in proventi da partite e da competizioni internazionali; alla instaurazione di una serie di azioni civili di risarcimento danni

specifica sia quella caducatoria furono dichiarate inammissibili per difetto assoluto di giurisdizione del giudice statale.

Successivamente, nell'anno 2017, nel corso di un giudizio avente ad oggetto la richiesta, di un dirigente sportivo tesserato Figc, di annullamento²⁸ di un provvedimento con cui il Collegio di Garanzia dello Sport aveva confermato l'irrogazione, disposta dalla Corte Federale d'Appello, della sanzione disciplinare della inibizione per tre anni, nonché il risarcimento dei danni in conseguenza patiti, il T.A.R. Lazio ritenne nuovamente di investire la Consulta. Fu nuovamente proposta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, lett. b) e, *in parte qua*, co. 2, D.L. n. 220/2003, convertito in L. n.280/2003 così come interpretato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 49/2011, nella parte in cui si riteneva sottratta al sindacato del giudice amministrativo la tutela annullatoria nelle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari sportive incidenti su situazioni giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale²⁹.

La peculiarità del caso risiedeva nel fatto che la sanzione disciplinare definitivamente irrogata dal Collegio di Garanzia, nella misura di tre anni di inibizione, doveva ancora essere interamente scontata, ragion per cui, ravvisandone i presupposti e rimessa la questione di legittimità costituzionale al giudice delle leggi, la sanzione era stata nel frattempo sospesa in sede cautelare fino alla decisione del giudice costituzionale³⁰.

Secondo il T.A.R. Lazio, l'art. 2, co. 1, lett. b), D.L. n. 220/2003, come enunciata dalla Corte costituzionale nella decisione n. 49/2011, avrebbe precluso al ricorrente di ottenere l'annullamento della sanzione disciplinare irrogatagli, sulla base dei motivi di illegittimità in

contro la società esponente, intentate da terzi e piccoli azionisti; ai riflessi gravissimi sul corso azionario del titolo quotato in borsa; al danno all'immagine, proprio e del gruppo di appartenenza per abbandono della squadra da parte di alcuni dei migliori suoi giocatori; ai danni agli investitori del gruppo di appartenenza (primario gruppo finanziario-industriale italiano quotato in borsa nonché gruppo di primaria rilevanza internazionale)». Con sentenza n. 7910/2006 il T.A.R. Lazio prese atto del fatto che la Juventus intendeva rinunciare al ricorso, e la controversia fu devoluta in arbitrato, regolarmente celebratosi dinanzi alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport: il giudizio arbitrale confermò la revoca del titolo e la retrocessione in serie B, con nove punti di penalizzazione. L'intervenuto accertamento in merito alla legittimità del provvedimento del Commissario Straordinario della Figc impedì una nuova rivalutazione nel 2016 da parte del T.A.R. Lazio, che infine dichiarò il ricorso in parte inammissibile e in parte infondato.

²⁸ La richiesta di annullamento si fondava sul presunto intervenuto decorso del termine di cui all'art. 34-*bis*, Codice giustizia sportiva Figc ("Termini di estinzione del giudizio disciplinare e termini di durata degli altri giudizi"): «Il termine per la pronuncia della decisione di secondo grado è di sessanta giorni dalla data di proposizione del reclamo».

²⁹ Cfr. T.A.R. Lazio sez. I, 11 ottobre 2017, n. 10171.

³⁰ Come evidenziato nella stessa sentenza della Corte costituzionale n. 160/2019, la domanda cautelare fu poi respinta dal Consiglio di Stato, in accoglimento dell'appello proposto dalla Figc.

fatto esposti, consentendo solo l'immediato ripristino della situazione giuridica soggettiva, asseritamente lesa. La sanzione disciplinare definitivamente irrogata dal Collegio di Garanzia, nella misura di anni tre di inibizione, doveva, come detto, ancora essere interamente scontata.

L'interpretazione costituzionalmente offerta della norma *de qua* avrebbe presentato persistenti profili di contrasto con gli artt. 103 e 113 Cost., profili che, secondo il T.A.R., ancorché sollevati con l'ordinanza collegiale di rimessione, erano stati ritenuti assorbiti nella censura concernente la violazione dell'art. 24 Cost. Viceversa, alle sanzioni disciplinari sportive andava riconosciuta l'idoneità ad incidere su posizioni giuridiche soggettivamente rilevanti, sia di interesse legittimo che di diritto soggettivo e, in quanto tali, destinate a riverberare i loro effetti nella sfera giuridica del soggetto nell'ambito dell'ordinamento statale.

Il fatto che l'irrogazione di sanzioni disciplinari fosse idonea a ledere anche posizioni di interesse legittimo non sarebbe stato sufficientemente valorizzato nella pronuncia del giudice costituzionale del 2011. Anche perché la qualificazione della posizione azionata in termini di interesse legittimo era ormai pacifica in giurisprudenza ed in quanto, altrettanto pacificamente, gli atti posti in essere dalle Federazioni in qualità di organi del Coni, e da quest'ultimo ente, costituivano esplicazioni di poteri pubblici, partecipano alla natura pubblica dello stesso Coni, ed hanno natura di atti amministrativi³¹.

Sicché a fronte dell'esercizio del potere pubblicistico degli organi giustiziali federali e del Coni, doveva ritenersi ravvisabile una posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo del soggetto, al quale non può essere preclusa la facoltà di impugnare gli atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, pena la violazione degli artt. 103 e 113 Cost.

Permanevano inoltre secondo il giudice amministrativo, rispetto all'esclusione della tutela demolitoria innanzi al giudice statale, profili di contrasto con l'art. 24 Cost. in combinato disposto con gli stessi artt. 103 e 113 Cost.: ciò in quanto tale preclusione era lesivo del diritto di difesa e il principio di effettività della tutela giurisdizionale. Le misure sostitutive di carattere risarcitorio, infatti, non avrebbero potuto in alcun modo essere considerate equipollenti alle prime, posto che solo con la tutela reale poteva aver luogo il ripristino della situazione giuridica soggettiva compromessa: circostanza tanto più rilevante ove, come nel caso di specie, la sanzione disciplinare non risultava ancora eseguita.

³¹ Il T.A.R. richiamò al riguardo i precedenti di T.A.R. Lazio, I-ter, 10 novembre 2016, n. 1146 e 23 gennaio 2017, n. 1163. Per un approfondimento circa la natura del Coni e delle Federazioni e i rispettivi atti, si veda Capitolo Secondo.

Per converso, rilevava altresì il T.A.R. Lazio, che la tutela risarcitoria imporrebbe al ricorrente, un penetrante onere probatorio, consistente nella prova del danno ingiusto nonché di tutti gli altri elementi costituenti l'illecito civile, mentre la tutela reale sarebbe accordata a prescindere sia dall'esistenza di un danno risarcibile sia, soprattutto, dall'accertamento dell'elemento soggettivo dell'illecito³²; e ancora che il risarcimento del danno, sia per equivalente che in forma specifica, soddisferebbe l'interesse del creditore tramite una prestazione diversa da quella originaria, allorquando il rimedio ripristinatorio consente di ottenere esattamente il soddisfacimento del bene della vita originariamente leso.

L'interpretazione data dalla pronuncia n. 49/2011, postulando il riconoscimento della sola tutela risarcitoria, si sarebbe sostanziata in una sovrapposizione alle scelte del legislatore, al quale si sarebbe dovuto lasciare, a seguito della dichiarazione di illegittimità della norma, la decisione circa l'*an* e il *quomodo* di un intervento sulle forme di tutela concedibili dal giudice statale, nel rispetto dei principi costituzionali: in mancanza, si riespanderebbe la giurisdizione del giudice amministrativo, con pienezza della doppia tutela, caducatoria e risarcitoria.

Di qui, per lo meno in apparenza, gli spunti per sollecitare un nuovo intervento della Corte costituzionale.

Tuttavia, nelle more del secondo giudizio di legittimità costituzionale, la Corte di Cassazione affermò il principio secondo cui sussiste il difetto assoluto di giurisdizione, senza che si possa configurare un diniego di giustizia rilevante ai sensi dell'art. 6 Cedu e dell'art. 24 Cost., rispetto all'impugnazione, proposta da una società sportiva, del lodo emesso dal Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport in una vertenza concernente l'attribuzione e la revoca in autotutela, da parte degli organi della Federazione italiana giuoco calcio, del titolo di campione d'Italia, in conseguenza dell'applicazione di regole tecniche e di disposizioni disciplinari irrilevanti per l'ordinamento statale.

La vicenda trae origine dal procedimento disciplinare per illeciti sportivi nei confronti della Juventus Football Club s.p.a. e della l'Associazione Calcio Milan, rispettivamente sanzionate con la retrocessione in serie B e la penalizzazione nel punteggio al termine del campionato di calcio di serie A della stagione 2005-2006; con conseguente deliberazione del commissario straordinario della Figc di assegnare il titolo di campione d'Italia alla F.C. Internazionale Milano s.p.a., originariamente terza classificata e, quindi, per effetto delle citate sanzioni, classificatasi come prima.

³² *Ibidem.*

Disattesa, anni più tardi, la richiesta della Juventus F.C. di revocare in autotutela e lasciare vacante il titolo assegnato alla F.C. Internazionale Milano s.p.a. la prima società si rivolse appunto al T.N.A.S., in allora competente, chiedendo la revoca per vizi di legittimità sia del provvedimento commissariale, sia del successivo provvedimento federale ed il risarcimento dei danni derivati dagli impugnati provvedimenti.

La Corte di Cassazione articolò il proprio iter argomentativo facendo innanzitutto propri i principi affermati dalla Consulta nella sentenza n. 49/2011 nella parte in cui era riconosciuta la coesistenza delle tre forme di tutela: quella giurisdizionale ordinaria, per i rapporti di carattere patrimoniale tra società, associazioni, atleti e tesserati; quella interna in stretto ambito sportivo, per le questioni aventi ad oggetto le materie di cui all'art. 2 citato; quella giurisdizionale amministrativa, riguardo a tutto ciò che non concerne i rapporti patrimoniali tra soggetti sportivi e non rientra nella riserva di giustizia sportiva.

La Corte ribadì altresì il principio secondo il quale, nel caso di incidenza del provvedimento federale o del Coni anche su posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, la domanda diretta non alla caducazione dell'atto, ma al solo ristoro del danno, deve essere proposta innanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva.

E pur riconoscendo che le decisioni degli organi sportivi di natura tecnico-disciplinare possano dar luogo a ricadute di tipo economico (sì da toccare interessi patrimoniali), la sentenza affermò che simili situazioni altro non sono che mere conseguenze di posizioni giuridiche rilevanti solo per il mondo dello sport, secondarie e trascurabili per quello generale a fronte della preminente importanza che la materia tecnico-disciplinare assume per il mondo sportivo.

Nell'occasione la Corte superò anche una delle doglianze della ricorrente relativa alla presunta sussistenza di una ipotesi di diniego di giustizia rilevante ai fini dell'art. 6 CEDU, quale disposizione interposta alla norma costituzionale dell'art. 24 e ribadisce il concetto (già espresso dalla Corte EDU) secondo il quale il diritto di accesso al giudice non è ostacolato dal ricorso a forme arbitrali, purché il rimedio di giustizia sia effettivo e non illusorio.

La sentenza confermò in sostanza il principio secondo il quale la normativa riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo Internazionale facente capo al Cio, evidenziando che, anche a voler prescindere da questa prospettiva internazionale del fenomeno sportivo, l'autonomia del succitato ordinamento trovava ampia tutela negli artt. 2 e 18 Cost.

Al definitivo la Cassazione ribadì che, di fatto, la questione sottoposta al suo esame aveva ad oggetto solo l'attribuzione e la revoca del titolo di campione d'Italia, in conseguenza dell'applicazione di regole tecniche e di disposizioni disciplinari irrilevanti per l'ordinamento statale, e che, dunque, come ogni questione rientrante nel perimetro legale riguardante l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive (come previsto agli art. 2, comma 1, lett. *a*) e *b*) del D.L. 220/2003 convertito in L. 280/2003), dunque doveva farsi rientrare nella suddetta riconosciuta autonomia dell'ordinamento calcistico, con conseguente irrilevanza per l'ordinamento generale delle situazioni conseguenti.

Poco dopo, la Suprema Corte³³ affrontò un altro peculiare caso di impugnazione avverso la sanzione disciplinare della radiazione a vita dalla Fige nei confronti di un dirigente sportivo. Nello specifico, l'ex tesserato aveva convenuto in giudizio lo Stato Italiano, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, dinanzi al Tribunale di Torino, e dunque in sede di giurisdizione ordinaria, affinché previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, fosse accertata l'incompatibilità con l'ordinamento comunitario, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e con la Cedu, del D.L. 19 agosto 2003, n. 220, convertito in L. 17 ottobre 2003, n. 280, per aver riservato agli organi di giustizia sportiva la decisione delle controversie riguardanti i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive, in violazione del principio della effettività della tutela giurisdizionale. Con l'atto introduttivo fu chiesto di condannare lo Stato italiano al risarcimento dei danni sia in forma specifica, mediante la rimozione della sanzione disciplinare, sia per equivalente, con riferimento ai danni sofferti, patrimoniali e non. Nel contraddittorio, il Tribunale di Torino ebbe a declinare la propria giurisdizione sulla domanda di risarcimento del danno per equivalente, in favore del giudice amministrativo, avendo ritenuto sussistente la giurisdizione esclusiva di detto giudice a norma dell'art. 133, lett. *z*), c.p.a., e invece riservata all'ordinamento sportivo l'invocata tutela in forma specifica. Successivamente, la Corte d'appello di Torino, con sentenza del 5 dicembre 2016, affermò la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario e rimise la causa al primo giudice, avendo interpretato le domande come aventi ad oggetto l'accertamento della responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto comunitario, secondo la elaborazione della giurisprudenza europea³⁴ e

³³ Cass. civ., SS.UU., 27 dicembre 2018, n. 33536.

³⁴ Corte di giustizia UE, 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90 (Francovich).

ritenuto che appartenesse al merito della decisione - e non alla questione di giurisdizione - il giudizio sulla fondatezza della domanda risarcitoria in forma specifica. Avverso tale sentenza di appello la Presidenza del Consiglio propose ricorso per cassazione.

Con la pronuncia in oggetto la Suprema Corte affermò che, alla luce del quadro normativo risultante dalla sentenza Corte costituzionale n. 49/2011 che consente la sola tutela risarcitoria per equivalente, la Corte d'appello di Torino avrebbe dovuto dichiarare il difetto assoluto di giurisdizione sulla domanda risarcitoria in forma specifica, con la quale l'attore aveva chiesto la rimozione della sanzione inflittagli, e il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, in favore della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sulla domanda di risarcimento del danno per equivalente. Secondo la Corte di merito le domande si riferivano ad un "danno diverso", imputabile allo Stato-Legislatore, in quanto autore della Legge n. 280/2003 che avrebbe impropriamente affidato funzioni giurisdizionali ad organismi associativi privati, ossia agli organi della giustizia sportiva, sforniti dei requisiti di terzietà e indipendenza: dunque lo Stato doveva ritenersi responsabile dell'esercizio della funzione legislativa in contrasto con il diritto dell'Unione Europea. Nell'interpretare la domanda giudiziale dell'attore nel giudizio di merito, la Cassazione rilevò che essa era in realtà diretta non all'accertamento della responsabilità dello Stato per scorretto esercizio della funzione legislativa, ma, più correttamente alla corretta applicazione del diritto comunitario nell'ordinamento nazionale.

Infatti, risulta significativo che l'attore avesse sollecitato i giudici di merito a disapplicare la legge italiana ritenuta contrastante quella Europea, mostrando così di volere ottenere non solo la tutela risarcitoria del danno per equivalente (che il giudice ordinario non è comunque abilitato a concedere), ma il soddisfacimento del bene della vita ritenuto conforme al diritto dell'Unione, consistente nella possibilità di adire direttamente un giudice statale per chiedere l'annullamento delle sanzioni disciplinari. Una tutela in forma specifica che solo gli organi della giustizia sportiva sono abilitati a concedere. La Suprema Corte ebbe dunque a dichiarare la giurisdizione del giudice amministrativo, ritenuto competente a pronunciarsi sia sulla domanda di risarcimento del danno per equivalente, sia sulla doglianza relativa alla presunta contrarietà del sistema nazionale di giustizia sportiva al diritto dell'Unione, se del caso facendo ricorso al previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

4.2 La sentenza della Corte costituzionale 25 giugno 2019, n. 160.

Con sentenza n. 160/2019 la Corte costituzionale³⁵ dichiarò infondate, in riferimento agli artt. 24, 103 e 133 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, lett. b) e co. 2, D.L. n. 220/2003, convertito dalla L. n. 280/2003, nella parte in cui sottraggono al sindacato del giudice amministrativo la tutela annullatoria nelle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari sportive incidenti su situazioni giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale³⁶, rigettando così le argomentazioni poste alla base dell'ordinanza di rinvio del T.A.R. Lazio, n. 10171/2017.

In via preliminare le eccezioni delle parti resistenti (e in particolare del Coni e della Figc) relative alla presunta sopravvenuta inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, dovuta al rigetto del ricorso cautelare da parte del Consiglio di Stato in accoglimento dell'appello avverso il provvedimento di sospensione del provvedimento concesso in via cautelare dal T.A.R. Lazio, furono respinte³⁷.

Nel merito, in un primo passaggio motivazionale, la Corte affrontò il tema, posto dal giudice a quo, della qualificazione dei provvedimenti disciplinari come provvedimenti amministrativi, e come tali sindacabili dinanzi al giudice amministrativo. Il Giudice delle Leggi affermò che i provvedimenti adottati dalle Federazioni sportive nazionali presentano tale natura solo quando recidono il rapporto di tesseramento o di affiliazione, condizione essenziale per

³⁵ Corte Costituzionale, 25 giugno 2019, n. 160, in *Foro it.*, 2019, 12, I, p. 3843; in *Rass. Dir. econ. sport.*, 2019, p. 96, con nota di E. MAIO, *Le sanzioni disciplinari sportive tra neutralità delle forme giuridiche e pluralità degli effetti*; in *Giur. Cost.*, 2019, 3, p. 1670, con nota di F. G. SCOCA, *Autonomia sportiva e pienezza di tutela giurisdizionale*; in *Dir. & Gius.*, 2019, 25 giugno; in *Guida al diritto* 2019, 30, p. 78, con nota di D. PONTE, *Salva l'autonomia dell'ordinamento "speciale"*; in *Riv. dir. proc.*, 2020, p. 810, con nota di P. SANDULLI, *Ancora in tema di legittimità costituzionale della giustizia sportiva*; in *Giornale dir. amm.*, 2020, p. 213, con note di A. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio*, e p. 221, di A. AVERARDI, *L'ordinamento sportivo e la tutela giurisdizionale dei singoli*; in *Foro Amm.*, 2020, 10, p. 1806.

³⁶ In tal senso Corte costituzionale, 25 giugno 2019, n. 160, in *Foro it.*, 2019, 12, I, p. 3843.

³⁷ Si citano, per completezza, i passaggi della sentenza in cui fu chiarita la non fondatezza delle questioni: «le vicende del provvedimento cautelare successive all'ordinanza di rimessione, compresa la sua riforma in appello, non sono idonee a produrre effetti sul giudizio costituzionale. Per costante orientamento di questa Corte, il giudizio incidentale di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio a quo, nel senso che non risente delle vicende successive all'atto di rimessione che concernono il rapporto dedotto nel processo principale»; inoltre, «la motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale» (*ex plurimis*, sentenza n. 105 del 2018), essendo a tal fine sufficiente la non implausibilità delle ragioni addotte (*ex plurimis*, sentenze n. 93, n. 39 e n. 32 del 2018); infine «non investendo tuttavia nemmeno indirettamente la normativa censurata, che concerne le sanzioni disciplinari sportive, si deve concludere che lo *ius superveniens* lascia inalterato, per quello che qui rileva, il quadro normativo di riferimento».

l'esercizio dell'attività sportiva non amatoriale; al contrario, le sanzioni disciplinari³⁸, esaurendo la loro efficacia all'interno del rapporto di tesseramento o di affiliazione, rimangono confinate nella sfera sportiva e privatistica, come tale irrilevante per l'ordinamento giuridico statale. Fatto salvo il diritto al risarcimento del danno che derivi dalla sanzione, previo incidentale accertamento della illegittimità della stessa da parte del giudice amministrativo.

Inoltre, la Consulta affermò di non condividere le considerazioni del giudice *a quo* circa lo scarso approfondimento critico che sarebbe stato riservato ai profili inerenti la violazione degli artt. 103 e 113 Cost.: la sentenza del 2011 non aveva ommesso di considerare tali profili di illegittimità, ma aveva affermato che la previsione di una «diversa modalità di tutela giurisdizionale»³⁹ dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi limitata al solo profilo risarcitorio per equivalente, fosse idonea a scongiurare l'illegittimità della norma censurata. Riferendosi alla sentenza n. 49/2011, il Giudice delle Leggi affermò che il riferimento agli artt. 103 e 113 Cost. non prospettava profili di illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all'art. 24 Cost., ma, più semplicemente, si limitasse a puntualizzare il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo quale giudice naturale delle suddette controversie secondo la normativa di riferimento.

In relazione a ciò, la Corte intese inoltre consolidare le proprie valutazioni, sottolineando⁴⁰ i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria dell'ordinamento sportivo, essendo inserito nel quadro pluralista della Costituzione italiana. Inevitabilmente la disciplina dei rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale trova un limite nel necessario rispetto dei principi e dei diritti costituzionali e deve muovere in una ottica di bilanciamento del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo con il rispetto delle altre garanzie costituzionali e, dunque, per quanto attiene alla tutela giudiziale, dei principi di cui agli artt. 24, 103 e 113 Cost.

Dunque, se da un lato la tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo non avrebbe potuto comportare un totale pregiudizio della protezione giurisdizionale dei diritti e degli

³⁸ Per completezza di esposizione si riporta un passaggio importante della pronuncia sul tema della natura dei provvedimenti disciplinari: «Le sanzioni disciplinari sportive non avrebbero natura di provvedimenti amministrativi, in quanto la potestà punitiva delle federazioni troverebbe fonte esclusiva nell'accettazione, da parte dei tesserati e delle società affiliate, degli obblighi nascenti dalla costituzione del legame associativo, sicché le sanzioni sportive si collocherebbero nell'area del cosiddetto "indifferente giuridico", potendo «approdare alla cognizione del giudice amministrativo quale incidentale elemento di valutazione della ricorrenza, nell'operato federale, degli indici rivelatori di un illecito civile, perseguibile ai sensi dell'art. 2043 cod. civ.»».

³⁹ Corte cost. n. 49/2011, cit.

⁴⁰ Cfr. il punto 3.2.2 dei «considerato in diritto» della Corte cost. n. 160/2019.

interessi legittimi, dall'altro avrebbe potuto giustificare le scelte legislative che evitino intromissioni «non armoniche»⁴¹. La Corte ribadì così come la sentenza n. 49/2011 fosse stata una decisione “adeguatrice”, adottata con l'obiettivo di intercettare la “chiave di lettura” del Legislatore secondo l'interpretazione offerta dal diritto vivente per fugare il dubbio, «giustificato dal dato letterale», della preclusione ad ogni forma di protezione giurisdizionale.

Il Legislatore avrebbe operato un “non irragionevole” bilanciamento, poiché ha escluso l'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo e limitato detto intervento alla sola tutela per equivalente di situazioni soggettive coinvolte in tutte quelle questioni nelle quali l'autonomia e la stabilità dei rapporti costituisce, di regola, la dimensione prioritaria rispetto alla tutela reale in forma specifica.

Inoltre, la Corte respinse la tesi del carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi. Infatti, riprendendo alcuni propri precedenti, sottolineò come una corretta interpretazione dell'art. 113 Cost. non postulava una tutela giurisdizionale incondizionata, illimitata e invariabile contro l'atto amministrativo, bensì che sarebbe riservato al Legislatore una certa discrezionalità nel regolarne modi ed efficacia⁴². Per avvalorare tali affermazioni, venne sottolineato come non siano ignote al sistema normativo le scelte legislative che contemplavano eccezioni alla tutela giurisdizionale⁴³.

In aggiunta a tali considerazioni, la Consulta precisò che, in generale, se il giudice amministrativo si trovasse ad accertare, in via incidentale, l'illegittimità di una sanzione disciplinare, le stesse istituzioni sportive che hanno dato origine all'atto non potrebbero che conformarsi alla suddetta declaratoria di illegittimità: ciò comporterebbe una forma di

⁴¹ Corte cost. n. 160/2019.

⁴² La Corte si riferisce ai propri precedenti ed in particolare a Corte. cost. n. 100/1987, secondo cui, affinché il precetto costituzionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost. possa dirsi rispettato, è comunque «indispensabile [...] che la norma, la quale si discosti dal modello accolto in via generale per l'impugnazione degli atti amministrativi, sia improntata a ragionevolezza e adeguatezza»; n. 161/1971 e n. 87/1962, secondo cui l'art. 113, co. 2 «non può essere interpretato senza collegarlo col comma che lo segue immediatamente e che contiene la norma, secondo la quale la legge può determinare quali organi di giurisdizione possano annullare gli atti della pubblica Amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge medesima. Il che sta a significare che codesta potestà di annullamento non è riconosciuta a tutti indistintamente gli organi di giurisdizione, né è ammessa in tutti i casi, e non produce in tutti i casi i medesimi effetti».

⁴³ Ad esempio, in ambito lavoristico, come sottolineato da Cass. civ., SS.UU., sentenza 13 dicembre 2018, n. 32358, si è trattato di una scelta che corrisponde ad una «tecnica di tutela assai diffusa e ritenuta pienamente legittima in numerosi e delicati comparti». E come sottolineava la Corte cost. n. 46/2000 pronunciandosi sullo stesso tema delle tutele obbligatorie in ambito lavoristico, «ha espressamente negato che il bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost., terreno su cui non può non esercitarsi la discrezionalità del legislatore, imponga un determinato regime di tutela», riconoscendo, in Corte cost. 194/2018, che «il legislatore ben può, nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela anche solo risarcitorio-monetario (sentenza n. 303 del 2011), purché un tale meccanismo si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza».

sostanziale “autotutela” delle istituzioni sportive, che consentirebbe di limitare il risarcimento dovuto al danneggiato⁴⁴. Inoltre, l’esclusione della tutela demolitoria non comporterebbe di regola profili di illegittimità costituzionale nemmeno sul piano della tutela cautelare, in quanto l’esigenza di protezione provvisoria potrebbe essere affidata alle misure cautelari per loro natura caratterizzate dalla atipicità e quindi conseguente potenziale ampiezza: il giudice amministrativo, secondo la previsione di cui all’art. 55 c.p.a.⁴⁵, può infatti adottare le misure cautelari che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso; e, in questa prospettiva, anche ingiunzioni provvisorie di pagamento di somme di denaro⁴⁶.

Un ultimo motivo di dissenso rispetto ai rilievi del giudice a quo ebbe ad oggetto la presunta affermazione di “equipollenza” tra le due forme di tutela, caducatoria e risarcitoria: una affermazione che, secondo la sentenza in commento, non emergeva dalla lettura della sentenza n. 49/2011, la quale si limitò ad escludere che la mancanza di un giudizio di annullamento potesse di per sé porsi in contrasto con l’art 24 Cost., in quanto la disciplina in discussione riconosce all’interessato, come ripetuto più volte, secondo il diritto vivente, «una diversificata modalità di tutela giurisdizionale».

4.2.1 Le critiche della dottrina alla conferma della sola tutela risarcitoria.

In dottrina è stato osservato che, al di là della prevedibile conclusione del giudizio costituzionale, la sentenza della Corte in analisi si caratterizza per aver proposto, da un

⁴⁴ In tal senso E. LUBRANO, *La giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo in materia disciplinare sportiva: la Corte costituzionale (n. 160/2019) “spreca” un’occasione per la riaffermazione dell’effettività e della pienezza della tutela e della giurisdizione*, in *federalismi.it*, n. 23, 2019, p. 20, laddove l’Autore afferma che «che l’azione/giurisdizione meramente risarcitoria potrebbe condurre indirettamente anche ad una tutela costitutiva, in quanto - laddove il Giudice Amministrativo riconoscesse incidentalmente l’illegittimità della sanzione disciplinare (ai fini del riconoscimento della spettanza del relativo risarcimento richiesto) - l’Ordinamento Sportivo dovrebbe conformarsi a tali valutazioni e riformare, in sostanziale autotutela (volta ad evitare o, quantomeno, a limitare il risarcimento dovuto)»: il riferimento è al punto 3.2.4 della sentenza, in cui si afferma che «D’altro canto, se, come appena visto, il risarcimento rappresenta in linea generale una forma in sé non inadeguata di protezione delle posizioni dei soggetti colpiti dalle sanzioni sportive, non va trascurato il rilievo che assume, nell’ambito di una vicenda connotata pubblicisticamente quale quella in esame, l’accertamento incidentale condotto dal giudice amministrativo sulla legittimità dell’atto, di cui anche gli organi dell’ordinamento sportivo non possono non tenere conto».

⁴⁵ Art. 55, co. 1, c.p.a.: «Se il ricorrente, allegando di subire un pregiudizio grave e irreparabile durante il tempo necessario a giungere alla decisione sul ricorso, chiede l’emanazione di misure cautelari, compresa l’ingiunzione a pagare una somma in via provvisoria, che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso, il collegio si pronuncia con ordinanza emessa in camera di consiglio».

⁴⁶ C. cost. n. 160/2019.

particolare angolo visuale, il rapporto fra garanzia costituzionale dell'autonomia dell'ordinamento sportivo (artt. 2 e 18 Cost.) e garanzia di tutela piena ed effettiva dei diritti inviolabili (artt. 24, 103 e 113, Cost.), nonché «per l'enunciazione, seppure appena accennata, di una “regola di preferenza” intesa a guidare la definizione della misura nella quale allo Stato è consentito interferire con le sue leggi nell'autonomia dell'ordinamento sportivo»⁴⁷.

In pratica la peculiarità di tale prospettiva sarebbe individuata nel controllo di proporzionalità, esercitato nel corso del sindacato di legittimità, che tiene conto delle specificità dovute al carattere multipolare del rapporto di diritto costituzionale oggetto del giudizio⁴⁸. Come affermato dalla Corte, la tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo non potrebbe certamente condurre al punto di sacrificare la garanzia della protezione giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, ma può giustificare scelte legislative che, senza far venir meno la citata tutela, evitino intromissioni “non armoniche” quali, appunto, la tutela costitutiva.

La limitazione alla sola tutela per equivalente si imporrebbe per il rilievo che i profili tecnici e disciplinari hanno nell'ambito del mondo sportivo: trattasi infatti di questioni ove l'autonomia e la stabilità dei rapporti assumono carattere prioritario. Nel suddetto ambito peraltro le regole proprie, tipiche di ciascuna disciplina e delle correlate competizioni, si sono sviluppate e formate nel tempo in via autonoma a seconda del settore e sono connotate da un elevato grado di specificità tecnica che deve, per quanto possibile, essere preservato⁴⁹.

Altra dottrina, orientata in termini più critici verso la sentenza⁵⁰, nel ribadire le proprie perplessità già espresse a seguito della precedente sentenza della Corte del 2011, si è soffermata

⁴⁷ A. GRAGNANI, *I «punti di contatto» fra autonomia dell'ordinamento sportivo e diritti costituzionali come «rapporti multipolari di diritto costituzionale» (Sindacato «complessivo» di proporzionalità e «regola generale di preferenza» in funzione di monito preventivo al legislatore nella sentenza n. 160/2019 della Corte costituzionale)*, in *ConsultaOnline.it*, fasc. 1, 2020, p. 86.

⁴⁸ A. GRAGNANI, *I «punti di contatto» fra autonomia dell'ordinamento sportivo e diritti costituzionali come «rapporti multipolari di diritto costituzionale» (Sindacato «complessivo» di proporzionalità e «regola generale di preferenza» in funzione di monito preventivo al legislatore nella sentenza n. 160/2019 della Corte costituzionale)*, cit., p. 89.

⁴⁹ Cfr. A. GRAGNANI, *I «punti di contatto» fra autonomia dell'ordinamento sportivo e diritti costituzionali come «rapporti multipolari di diritto costituzionale» (Sindacato «complessivo» di proporzionalità e «regola generale di preferenza» in funzione di monito preventivo al legislatore nella sentenza n. 160/2019 della Corte costituzionale)*, cit., p. 90.

⁵⁰ Al riguardo si vedano S. PAPA, *L'effettività della tutela e autonomia dell'ordinamento sportivo: la Corte costituzionale conferma la legittimità della disciplina vigente*, in *www.giustamm.it*; E. LUBRANO, *La giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo in materia disciplinare sportiva: la Corte costituzionale (n. 160/2019) “spreca” un'occasione per la riaffermazione dell'effettività e della pienezza della tutela e della giurisdizione*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2019. In senso opposto, ovvero in termini favorevoli alla decisione assunta, si vedano: G. P. CIRILLO, *La Giustizia Sportiva in Italia*, in *www.giustizia-amministrativa.it*; L. LA ROSA, *La tutela reale in caso di sanzioni disciplinari sportive: profili di giurisdizione (nota a Corte Costituzionale, sentenza 25*

su quello che ha definito «recupero postumo»⁵¹ di una giurisdizione piena, situazione che si verificherebbe laddove, a seguito di condanna al risarcimento dei danni per equivalente, l'ordinamento sportivo procedesse, onde ottenere la riduzione della condanna al risarcimento, all'annullamento in autotutela dell'atto riconosciuto come illegittimo dal giudice amministrativo. Ed ha evidenziato che tale rimedio, rischia di essere vanificato ove si continuasse ad onerare il ricorrente avanti al giudice amministrativo, in materia di sanzioni disciplinari sportive, della prova non solo dell'elemento oggettivo, bensì anche dell'elemento soggettivo; laddove invece potrebbe essere ritenuto operante il principio della c.d. “colpa *in re ipsa*”, ossia della presunzione assoluta di colpa, a fronte dell'accertamento dell'illegittimità del provvedimento emanato dalle istituzioni sportive. E ciò in linea con quanto ritenuto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in relazione alle azioni meramente risarcitorie⁵².

Le critiche si sono appuntate anche sul fatto che, a ben vedere, l'introduzione nel sistema, di una tutela per equivalente, anziché essere stata introdotta dal legislatore, che si è limitato a prevedere la riserva di tutta la materia disciplinare in favore esclusivamente della Giustizia Sportiva, è stata introdotta solo in via interpretativa dalla Corte costituzionale con le note sentenze di rigetto nn. 49/2011 e 160/2019⁵³.

giugno 2019, n. 160), in www.ildirittoamministrativo.it; A. TRENTINI, *Giustizia Sportiva: la Consulta scioglie i nodi*, in www.studiocataldi.it.

⁵¹ E. LUBRANO, *La giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo in materia disciplinare sportiva: la Corte costituzionale (n. 160/2019) “spreca” un'occasione per la riaffermazione dell'effettività e della pienezza della tutela e della giurisdizione*, cit., p. 23.

⁵² Il richiamo è alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. III, 30 settembre 2010, n. C-314/09 (caso *Graz Stadt*), secondo la quale la responsabilità dello Stato per violazione di norme in materia di appalti pubblici di derivazione europea deve prescindere dall'accertamento della colpevolezza dell'amministrazione. Tale sentenza ha in effetti fatto sorgere una questione interpretativa, ossia se il principio della irrilevanza dell'elemento soggettivo fosse in qualche modo applicabile a tutto il sistema della responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni, ovvero se fosse limitato alle sole violazioni della normativa comunitarie in materia di appalti.

⁵³ E. LUBRANO, *La giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo in materia disciplinare sportiva: la Corte costituzionale (n. 160/2019) “spreca” un'occasione per la riaffermazione dell'effettività e della pienezza della tutela e della giurisdizione*, cit., p. 24.

4.3 La giurisprudenza successiva alle sentenze della Consulta.

La giurisprudenza di merito e di legittimità successiva al secondo intervento della Corte costituzionale proseguì nel solco interpretativo così delineato, arricchendo di ulteriori sfumature il panorama sulle controversie in ambito sportivo.

La Corte di Cassazione ha ribadito in più occasioni⁵⁴ la propria posizione riconfermando da una parte che la proponibilità della domanda risarcitoria avanti al giudice amministrativo in via esclusiva, nelle controversie riguardanti sanzioni disciplinari sportive che incidano su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale impedisce l'azione giurisdizionale di una tutela diretta di annullamento essendo invece ammessa una forma di tutela per equivalente (per quanto diversa rispetto a quella di annullamento in via generale assegnata al giudice amministrativo). E dall'altra che ciò risulterebbe in ogni caso idoneo a rispondere al vincolo costituzionale di necessaria protezione giurisdizionale dell'interesse legittimo, in quanto sarebbe frutto del non irragionevole bilanciamento operato dal legislatore fra il principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale e le esigenze di salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo - che trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 Cost.

⁵⁴ Cfr. ad es. Cass. civ., SS.UU., 23 febbraio 2021, n. 4851. Cfr. altresì Cass. civ., SS.UU., 2 ottobre 2019, n. 24610: nello specifico, come ricordato, il T.A.R. Lazio aveva dichiarato inammissibile, con sentenza n. 4391/2016, per difetto di giurisdizione del giudice statale, il ricorso innanzi interposto avverso la sanzione della preclusione alla permanenza in qualsiasi rango o categoria della Figc; sanzione irrogata con decisione della Corte di Giustizia Federale della medesima Federazione e confermata dall'Alta Corte di Giustizia Sportiva del Coni con sentenza n. 7/2012. Avverso la sentenza del Giudice amministrativo di prime cure interpose appello l'ex dirigente della Juventus F.C. Spa, Antonio Giraudò; il Consiglio di Stato, con sentenza n. 3458/2017, rigettò l'appello innanzi ad esso confermando - per l'effetto - la sentenza impugnata. Fu proposto quindi ricorso innanzi alla Cassazione: fu innanzitutto sollevata questione di costituzionalità in relazione agli artt. 3, 24, 103, 111, 113 e 117 Cost., deducendo la incostituzionalità del D.L. n. 220 del 2003, art. 1, comma 2 convertito in L. 17 ottobre 2003, n. 280; furono dedotti altresì la violazione di norme comunitarie (artt. 6 e 13, CEDU, nonché artt. 39, 45, 56 e 267 TFUE e artt. 15, 41, 47 e 48 della Carta di Nizza), l'eccesso di potere giurisdizionale, la violazione dei limiti e il diniego di giustizia. La Cassazione richiamò, nella propria motivazione, le pronunce n. 49/2011 e n. 160/2019 della Corte costituzionale e il proprio precedente n. 28652/2018 («Questa Corte, con sentenza del 9 novembre 2018, n. 28652 ebbe, poi, ad affermare che «è inammissibile il ricorso per cassazione ex art. 111 Cost., comma 8, avverso la sentenza del Consiglio di Stato che affermi la giustiziabilità di una sanzione disciplinare sportiva dinanzi al giudice sportivo anziché a quello amministrativo, atteso che la giustiziabilità della pretesa dinanzi agli organi della giurisdizione statale costituisce una questione di merito e non di giurisdizione»»), disattendendo così la sollevata eccezione di incostituzionalità. Ulteriori profili del ricorso attenevano alla pretesa violazione delle norme comunitarie relative all'effettività della tutela giurisdizionale e quindi «all'eccesso assoluto di potere giurisdizionale con violazione dei limiti e diniego di giustizia». Tuttavia, citando il proprio precedente n. 32358/2018, secondo il quale «il ricorso a forme di giustizia arbitrale non costituisce un diniego di giustizia rilevante ai fini dell'art. 6 della CEDU, quale norma interposta all'art. 24 Cost., in quanto non ostacola il diritto di accesso al giudice, purché il rimedio sia effettivo e non illusorio», la Cassazione respinse il ricorso.

I giudici di legittimità si sono peraltro anche espressi⁵⁵ affermando la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in relazione alla richiesta di condanna di una federazione (nella specie la Figc) al risarcimento de danni asseritamente derivati dalla illegittima esclusione della società ricorrente da un campionato professionistico⁵⁶. Ciò in quanto l'illegittimità degli atti adottati dalla Figc rientra nell'alveo delle controversie c.d. amministrative alla stregua dell'art. 133, co. 1, lett. z) c.p.a.

E ancora la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è stata affermata⁵⁷ in relazione alle controversie aventi a oggetto l'impugnativa di atti del Coni o delle federazioni sportive nazionali che si configurano alla stregua di decisioni relative alla regolare assunzione di cariche associative⁵⁸. Ciò in quanto la controversia relativa all'ineleggibilità, all'incandidabilità o all'incompatibilità a componente di un organo di una Federazione sportiva non può ritenersi riservata al giudice sportivo, ma rientra nella giurisdizione amministrativa in ossequio al dettato di cui all'art. 133, co. 1, lett. z) c.p.a., e non è relegabile nell'alveo di quelle nelle quali viene in rilievo l'applicazione di norme semplicemente finalizzate a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive: essa attiene sì all'organizzazione della federazione, ma, per quanto così connotata, non è e non può esser confinata in un'area di irrilevanza per l'ordinamento dello Stato, giacché sono pur sempre tutelati dall'ordinamento statale i diritti in

⁵⁵ Cass. civ., SS.UU., ordinanza 29 ottobre 2021, n. 30714, in *Foro it.*, 2022, I, p. 659.

⁵⁶ La vicenda riguardava la controversia promossa, avanti al giudice ordinario, da Vittorio Cecchi Gori per conto della società calcistica A.C. Fiorentina nei confronti del fallimento A.C. Fiorentina e della Figc, nella quale si assumeva che i convenuti avevano tenuto condotte gravemente dannose nei suoi confronti con richiesta di condanna al risarcimento dei danni quantificati in € 298.600.000,00. Più specificamente, in occasione dell'esclusione della A.C. Fiorentina dal campionato di serie B per l'anno 2002/2003 per eccesso di indebitamento, il ricorrente lamentava la colpevole inerzia degli organi fallimentari, che avrebbero tralasciato di impugnare gli illegittimi provvedimenti di esclusione adottati dalla Figc a carico della società calcistica con i comunicati ufficiali 21/A e 56/A sotto il profilo della violazione di legge e dell'eccesso di potere, contravvenendo agli obblighi nascenti dall'art. 38 della Legge Fallimentare. La Figc, invece, avrebbe tenuto con i propri illegittimi provvedimenti un comportamento discriminatorio in danno della società calcistica anch'esso contrario buona fede e correttezza e violativo del principio di affidamento, adottando nei suoi confronti una condotta meno indulgente di quella seguita nei confronti di altre società calcistiche gravate, al pari della Fiorentina calcio di nuovo notevoli esposizioni debitorie. Proposto dalla Figc regolamento preventivo di giurisdizione, le Sezioni Unite hanno dichiarato la giurisdizione esclusiva del g.a.

⁵⁷ Cass. civ., SS.UU., sentenza 2 febbraio 2022, n. 3101, in *Foro it.*, 2022, I, p. 1762.

⁵⁸ Nella fattispecie si trattava dell'esclusione, a seguito di decisione del Collegio di garanzia dello Sport, dalla carica di consigliere dell'assemblea degli associati dell'Associazione sportiva dilettantistica tiro a segno nazionale, per la sussistenza di una causa di ineleggibilità. L'interessato impugnava tale decisione dinanzi al T.A.R. Lazio, che dichiarava il difetto di giurisdizione. Il Consiglio di Stato, a seguito di appello, dichiarava sussistente la propria giurisdizione e la sentenza veniva confermata in Cassazione.

cui si esplica la personalità dell'individuo, anche nell'ambito delle formazioni sociali, siano esse di diritto privato o di diritto pubblico (artt. 2 e 18 Cost.).

Va peraltro evidenziato che la Suprema Corte ha ritenuto⁵⁹ altresì che le questioni sulla concreta individuazione degli organi sportivi competenti alla promozione dell'azione disciplinare ed alla irrogazione di eventuali sanzioni sportive rientrano nell'alveo della giurisdizione sportiva: il giudizio sulla irrogazione della sanzione comprende infatti anche quello sul relativo procedimento, ivi compresa l'individuazione degli organi competenti. Con conseguente difetto assoluto di giurisdizione sulle relative questioni⁶⁰.

Difetto assoluto di giurisdizione ribadito nuovamente⁶¹ con riferimento alle domande di annullamento di un provvedimento di esclusione (e conseguente richiesta di reintegra) di un arbitro federale nella categoria di appartenenza⁶², ancorché a fronte di doglianze del ricorrente aventi a oggetto presunte gravi condotte illecite, sia nei confronti dei diritti del singolo associato

⁵⁹ Cass. civ., SS.UU., 28 dicembre 2020, n. 29654, in *Foro amm.*, 2021, 4, p. 588; in *Giust. civ. mass.*, 2021; in *Foro it.*, 3, I, p. 899; in *Guida al diritto*, 2021, 6; in *Diritto & Giustizia*, 2021, fasc. 4, pag. 2, con nota di A. GRECO, *Le questioni di competenza interna alla giustizia sportiva non rientrano nella giurisdizione statale*.

⁶⁰ La controversia approdata alle sezioni unite riguardava le vicende di un dirigente della Fids (Federazione Italiana Danza Sportiva), deferito dinanzi al Tribunale Federale della Fids dalla procura generale dello sport, la quale gli ascriveva una serie di condotte rilevanti sul piano disciplinare. Il Tribunale Federale, con decisione n. 20/2017, dichiarò «inammissibile l'azione disciplinare promossa per difetto di titolarità in capo al Procuratore Generale dello Sport» e «per difetto di legittimazione dei Procuratori Nazionali dello Sport applicati», con la conseguente nullità di tutti gli atti di indagine. Il reclamo avverso tale decisione proposto dalla Procura Federale della Fids e dai Procuratori Nazionali dello Sport fu respinto dalla Corte Federale d'appello della Fids. La Procura Generale si rivolse quindi al Collegio di Garanzia del Coni, che con decisione n. 2/2018 ribaltò i precedenti verdetti, affermando la piena ammissibilità dell'esercizio dell'azione disciplinare e rimettendo gli atti al Tribunale Federale della Fids. A seguito di quest'ultima decisione il dirigente si rivolse al T.A.R. Lazio per ottenere la tutela demolitoria e risarcitoria: il T.A.R. dichiarò la propria giurisdizione, concedendo la prima e negando la seconda. Nella motivazione il rilevò che «il termine “irrogazione” riferito alle sanzioni non può che essere inteso in senso restrittivo, anche perché la locuzione [...] “l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive” viene posta in correlazione con “i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare” suggerendo che il vaglio debba riguardare l'entità e la tipologia della sanzione rispetto a detti comportamenti». Trovandosi al cospetto di una «deroga al principio generale che assicura la tutela giurisdizionale delle proprie posizioni giuridiche soggettive dinanzi al giudice statale», non è invero consentito estendere la portata applicativa per coprire casi che non siano ivi «espressamente e chiaramente contemplati». Ad avviso del T.A.R., dunque, non essendo stata inflitta alcuna sanzione, la lite non era riconducibile alla fattispecie di cui all'art. 2, co. 1, lett. b) del D.L. 220/2003 convertito, bensì si focalizzava sui profili procedurali dell'atto di deferimento e non prendeva minimamente in considerazione le condotte poste in essere dagli incolpati. La norma di riferimento, secondo il giudice di prime cure, era senz'altro l'art. 3 della citata legge, che riserva alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto atti del Coni e delle Federazioni non riservate agli organi di giustizia sportiva. In fase di gravame il Consiglio di Stato dichiarò il difetto di giurisdizione in quanto la questione atteneva all'individuazione dell'organo di giustizia sportiva titolare dell'azione disciplinare. Il ricorso per la cassazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 7165/2018 fu respinto con la sentenza n.29654/2020 in commento.

⁶¹ Cass. civ., SS.UU., 7 maggio 2021, n. 12149, in *Giust. civ. Mass.*, 2021 e *Foro Amm.*, 2021, 11, p. 1687.

⁶² Nella specie A2 maschile e A2 femminile della Federazione Italiana Pallacanestro.

verso la propria associazione, sia su quello aquiliano non sussumibili, in quanto condotte assolutamente *extra-ordinem*, nell'ambito della categoria delle decisioni sportive. La Cassazione si è nuovamente pronunciata in conformità ai principi affermati dalla Consulta⁶³, in particolare sull'assunto secondo il quale le regole dell'ordinamento sportivo, disciplinanti l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie finalizzate a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive (c.d. "regole tecniche"), nonché i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari costituiscono espressione dell'autonomia normativa interna delle federazioni⁶⁴ e come tali sono prive di rilevanza nell'ordinamento giuridico generale, assumendo rilievo soltanto in via mediata a fronte dei «c.d. "controlimiti"»⁶⁵, costituiti dai principi fondamentali, dagli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale e dai diritti inalienabili della persona umana. Ipotesi in cui può astrattamente farsi ricorso alla tutela risarcitoria per equivalente. In tali casi, infatti, viene ribadito, non opera una riserva a favore della giustizia sportiva potendo il giudice amministrativo - in via incidentale e indiretta - conoscere delle sanzioni disciplinari, ove lesive di situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale⁶⁶.

Non si discosta da questo orientamento neppure la giurisprudenza amministrativa anche più recente laddove afferma, quanto alle regole tecniche ed alle relative sanzioni, che il fatto di poter stabilire se una squadra possa o non possa vincere una partita a tavolino, rientra nella competenza inderogabile degli organi che appartengono all'ordinamento sportivo⁶⁷ in quanto riconducibile nell'ambito della previsione dell'art. 2, lett. a) del decreto legge n. 220 del 2003:

⁶³ Nuovamente compare in sentenza il richiamo ai principi affermati dalla Corte Costituzionale in ordine alla «coesistenza allo stato di tre forme di tutela: a) giurisdizionale ordinaria, per i rapporti di carattere patrimoniale tra società, associazioni, atleti e tesserati; b) giustiziale interna in stretto ambito sportivo, per le questioni aventi ad oggetto le materie di cui all'art. 2 citato; c) giurisdizionale amministrativa, riguardo a tutto ciò che non concerne i rapporti patrimoniali tra soggetti sportivi e non rientra nella riserva di cognizione degli organi della giustizia sportiva; precisando che laddove il provvedimento federale o del C.O.N.I. incida anche su posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale la domanda diretta non già alla caducazione dell'atto bensì unicamente al consequenziale ristoro del danno, deve essere proposta innanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva (v. Cass. civ. Sez. Un., 13/12/2018, n. 32358; Corte Cost., 11/2/2011, n. 49)»: cfr. Cass. civ., SS.UU., n. 12149/2021, cit.

⁶⁴ Federazioni che la Corte ricorda, richiamando al riguardo il proprio precedente di Cass. civ., SS.UU., 23 marzo 2004, n. 5775, «quali associazioni aventi personalità giuridica di diritto privato».

⁶⁵ Cfr. Cass. civ., SS.UU., n. 12149/2021, cit.

⁶⁶ La sentenza richiama peraltro espressamente sul punto il precedente di Cass. civ., SS.UU., 27 dicembre 2018, n. 33536.

⁶⁷ Consiglio di Stato sez. V, 13 ottobre 2022, n. 8743.

ciò anche se la mancata presentazione dell'incontro⁶⁸ sia dovuto a rilevanti cause impeditive esterne (nella specie infezione da COVID-19). E così pure sussiste il difetto assoluto di giurisdizione secondo i giudici amministrativi⁶⁹, se l'oggetto della impugnazione non è rappresentato direttamente dall'atto di applicazione di sanzioni disciplinari sportive, ma è invece l'omesso esercizio, ritenuto illegittimo, del potere di riesame del provvedimento stesso⁷⁰: ciò perché la rimozione dell'atto illegittimo ha comunque come fondamento la valutazione di condotte rilevanti sotto il profilo disciplinare sportivo e qualunque decisione conseguente⁷¹, resta comunque incentrata su questioni sottratte alla giurisdizione statale e riservate (quantomeno per la tutela di annullamento) agli organi di giustizia sportiva⁷².

Quanto alla tutela per equivalente, la recente giurisprudenza amministrativa⁷³ riafferma il principio secondo cui il giudice amministrativo può conoscere, nonostante la riserva a favore

⁶⁸ Nella specie si trattava di un incontro di bridge che la ASD Bridge Torino avrebbe dovuto disputare, in finale, nell'ambito di un torneo ufficiale organizzato dalla Federazione Italiana Gioco Bridge.

⁶⁹ Cfr. Consiglio di Stato sez. V, 21 agosto 2023, n. 7875, in *Foro Amm.*, 2023, 7-08, 2, p. 1035, che conferma T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 28/10/2022, n. 13943, in *Foro Amm.*, 2022, 10, 2, p. 1314.

⁷⁰ Nella fattispecie la società sportiva Juventus F.C. spa aveva chiesto l'annullamento della decisione del Collegio di Garanzia dello Sport del Coni che aveva dichiarato inammissibile il ricorso avverso il lodo emesso dal Collegio arbitrale del TNAS che aveva a sua volta declinato la propria competenza a decidere sul rigetto da parte del Consiglio federale della FIGC dell'istanza di revoca in autotutela del provvedimento adottato dal Commissario Straordinario con cui, in particolare, era stato assegnato alla F.C. Internazionale Milano il titolo di campione d'Italia per la stagione 2005/2006, dopo la revoca del titolo stesso alla Juventus F.C. Con un secondo ricorso la stessa la Juventus F.C. aveva chiesto l'annullamento della decisione con cui il Collegio di Garanzia dello Sport del Coni dichiarava inammissibile il ricorso proposto dalla stessa società innanzi al Tribunale federale nazionale avverso il lodo con cui, come detto, il Collegio arbitrale del TNAS aveva declinato la propria competenza a decidere. Il T.A.R., riuniti i ricorsi, li dichiarava inammissibili per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto - pur se attraverso la richiesta di revoca in autotutela del provvedimento del Commissario Straordinario, di assegnazione del titolo di campione d'Italia per la stagione 2005/2006 alla F.C. Internazionale Milano - aveva ritenuto che la Juventus, di fatto, avesse sollecitato la FIGC a esercitare un potere di natura sanzionatoria e disciplinare, sul presupposto che l'Internazionale Milano avesse posto in essere condotte illecite di rilievo disciplinare.

⁷¹ Nella specie l'applicazione, quale conseguente sanzione, della revoca del titolo come si legge nella motivazione della sentenza del Consiglio di Stato citata.

⁷² Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, n. 7875/2023, cit.

⁷³ T.A.R. Roma, sez. I, 5 settembre 2022, n. 11407, in *Foro Amm.*, 2022, 9, 2, p. 1133. La sentenza ribadisce il principio più volte espresso secondo il quale le regole dell'ordinamento sportivo, disciplinanti l'osservanza e l'applicazione di norme regolamentari, organizzative e statutarie dirette a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive (c.d. regole tecniche), nonché i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione delle relative sanzioni, costituiscono espressione dell'autonomia interna delle Federazioni e restano irrilevanti per l'ordinamento giuridico dello Stato, con il limite del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona; pertanto, ogni qualvolta dalla violazione delle suddette regole si originino controversie tecniche, riguardanti cioè il corretto svolgimento della prestazione agonistica e la regolarità della competizione, ovvero controversie disciplinari, concernenti l'irrogazione di provvedimenti di carattere punitivo, sussiste il difetto assoluto di tutela giurisdizionale statale e le società, le associazioni, gli affiliati e tesserati - quali soggetti dell'ordinamento sportivo - sono tenuti, secondo le previsioni e i regolamenti del CONI e delle singole Federazioni, ad adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo.

della giustizia sportiva, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni e atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione; mentre resta esclusa, a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, la diretta giurisdizione sugli atti sanzionatori disciplinari.

La situazione, apparentemente nitida in astratto, tuttavia si fa più complessa in taluni casi concreti. Infatti, la stessa giurisprudenza amministrativa precisa che la domanda risarcitoria può essere dichiarata infondata ove essa sia proposta per rimettere in discussione decisioni ormai definitive degli organi di giustizia sportiva⁷⁴. Più precisamente, muovendo dal principio di autonomia degli ordinamenti (sportivo e statale) in virtù del quale sono riconosciuti i reciproci valori giuridici e gli atti rispettivamente adottati all'interno di ciascuno di essi, in conformità alle norme ivi vigenti, si afferma che l'incontrovertibilità dell'accertamento di un illecito sportivo insita alla definitività delle sanzioni⁷⁵ applicate dai competenti organi di giustizia sportiva, in base ad una competenza loro riservata dalla legge, comporta che queste ultime non possono essere considerate illegittime nell'ordinamento statale, neppure in sede di scrutinio da parte del giudice amministrativo. Sennonché questo ragionamento viene ritenuto operante nel giudizio incidentale di accertamento della illegittimità del provvedimento sanzionatorio sportivo finalizzato al riconoscimento o meno del diritto al risarcimento del danno. In pratica sulla base dell'argomento secondo cui la legittimità della sanzione è stata definitivamente accertata con una decisione confermata nei vari gradi dell'ordinamento sportivo, il Consiglio di Stato conclude che non sarebbe possibile ravvisare uno degli elementi strutturali dell'illecito civile ossia l'ingiustizia del danno, consistente nella lesione arrecata ad un interesse giuridicamente rilevante al di fuori di una causa di giustificazione. I pretesi danni non potrebbero dunque considerarsi ingiusti, e come tali meritevoli di ristoro economico per equivalente monetario.

Va peraltro precisato che questi argomenti vengono sviluppati, per lo meno in apparenza, senza contraddire il principio generale, che anzi viene richiamato espressamente in motivazione, dell'astratta ammissibilità della tutela risarcitoria davanti agli organi della giurisdizione statale, secondo l'interpretazione ormai consolidata del già richiamato art. 3 del

⁷⁴ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 10 ottobre 2022, n. 8662.

⁷⁵ Nella specie si trattava della sanzione dell'inibizione quinquennale da ogni carica federale a conclusione di un procedimento a carico del ricorrente per illecito sportivo rientrante nel filone denominato "calciopoli" sulla cui base è stata successivamente comminata al ricorrente l'ulteriore sanzione della preclusione permanente.

decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220⁷⁶ «nel caso in cui la domanda risarcitoria abbia quale proprio presupposto decisioni di carattere disciplinare accertate come illegittime»⁷⁷.

Deve infine essere ricordato il principio secondo il quale rientra invece nella giurisdizione ordinaria l'azione promossa contro un atto di una federazione sportiva che produce una discriminazione per motivi di nazionalità in relazione al tesseramento degli atleti⁷⁸. La decisione delle Sezioni Unite, data la peculiarità della vicenda, richiede una breve digressione sulla fattispecie concreta.

I fatti concernevano l'adozione, da parte della Federazione Italiana tennistavolo (Fitet), di atti regolamentari limitativi dell'utilizzo di atleti stranieri e di provenienza intracomunitaria.

L'atleta aveva proposto ricorso ex art. 702-bis c.p.c., con contestuale istanza cautelare ex art. 700 c.p.c., dinanzi al Tribunale ordinario, finalizzato ad un ordine di eliminazione di tali limiti. Il Tribunale rigettava con ordinanza il ricorso (qualificandolo ex art. 700 c.p.c.), ritenendo che la domanda esulasse dalla giurisdizione ordinaria. La Cassazione dopo aver diversamente qualificato la domanda (da intendersi come provvedimento d'urgenza emesso in pendenza della causa di merito) riteneva ammissibile il ricorso preventivo di giurisdizione.

Il giudice di legittimità, ripercorrendo le precedenti note pronunce n. 49/2011 e n. 160/2019 della Corte Costituzionale, rilevò che l'oggetto della domanda di merito involgesse *prima facie* una questione amministrativa di diritto sportivo, poiché attinente al tesseramento degli atleti, e dunque rientrante nell'alveo del potere istituzionale organizzativo della federazione convenuta e relativa all'instaurazione del c.d. "rapporto associativo". A sostegno di tale considerazione, venivano evocate due risalenti pronunce⁷⁹ della Cassazione a Sezioni Unite relative la prima ad una fattispecie di rifiuto opposto da una federazione sportiva al tesseramento di un atleta straniero, in applicazione delle proprie norme regolamentari, in cui la Cassazione aveva riconosciuto all'interessato la tutela giurisdizionale erogabile dal giudice amministrativo per la declaratoria di illegittimità di quegli atti (poiché le suddette norme regolamentari configuravano atti amministrativi, espressione di potestà pubblicistica, a fronte dei quali la posizione dell'atleta escluso ha natura di interesse legittimo); la seconda in cui, per identiche ragioni, era stata affermata la giurisdizione del giudice amministrativo con riguardo alla domanda con la quale una donna era insorta avverso il rifiuto della Federazione Italiana

⁷⁶ Al riguardo il Consiglio di Stato richiama Cass. civ., SS.UU., ord. 28 dicembre 2020, n. 29654.

⁷⁷ Cfr. Consiglio di Stato n. 8662/2222.

⁷⁸ Cass. civ., SS.UU., ordinanza 1° febbraio 2022, n. 3057, in *Foro it.*, 2022, I, p. 1763

⁷⁹ Cass. civ., SS.UU., sentenze 9 maggio 1986, n. 3091 e n. 3092.

Gioco Calcio di iscrizione nei ruoli arbitrali effettivi. In considerazione dei limiti al tesseramento ed all'impiego di un certo numero di atleti comunitari, in rapporto ai principi di libera circolazione dei lavoratori e di liberalizzazione dell'attività professionale all'interno dell'Unione europea, la Cassazione fece anche riferimento alla causa c.d. *Bosman*⁸⁰, ribadendo che le regole dell'ordinamento sportivo devono tener conto altresì all'art. 165 Tfu⁸¹.

Tuttavia, già le Sezioni Unite avevano avuto modo di affermare che l'azione disciplinata dall'art. 44 D.lgs. n. 286/1998, attualmente regolata nelle forme di cui all'art. 28 D.lgs. n. 150/2011, appresta uno strumento processuale, finalizzato a consentire una più efficace attuazione del divieto sostanziale di discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, derivante dal comportamento di un privato o della pubblica amministrazione. Di conseguenza, la giurisdizione sull'azione civile contro la discriminazione deve essere attribuita al giudice ordinario, avendo il legislatore, mediante la norma citata, inteso configurare un vero e proprio diritto soggettivo, qualificabile come diritto assoluto, a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni⁸². Perciò la tutela antidiscriminatoria erogata dal giudice civile opera anche per le discriminazioni attuate nell'ambito di procedimenti amministrativi e con riguardo ad atti espressione di potestà

⁸⁰ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Union Royale belge des sociétés de football association ASBL e altri contro Jean-Marc Bosman e altri*, in *Foro. It.*, 1996, IV, c.1, consultabile altresì al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0415>. La fattispecie riguardava il calciatore Jean-Marc Bosman, calciatore tesserato presso il club belga *Royal Club Liegeois*. A causa delle difficoltà riscontrate nel trasferimento verso la squadra francese *Dunquerque*, Bosman adì la Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La Corte dichiarò: l'illegittimità delle norme dei regolamenti federali che prevedevano limiti al tesseramento ed all'utilizzazione di un certo numero di calciatori comunitari (e ciò in quanto i calciatori comunitari non potevano essere considerati "stranieri" nei Paesi comunitari), per violazione del principio di cui all'art. 48 del Trattato CEE (principio della "libera circolazione dei lavoratori" all'interno dell'Unione Europea); l'illegittimità delle norme dei regolamenti federali che prevedevano che le società avessero diritto all'indennità di preparazione e promozione derivante dalla cessione di un proprio calciatore ad un'altra società, anche dopo la scadenza del rapporto contrattuale che legava il calciatore alla propria società, per violazione del principio di libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della CEE, previsto dall'art. 48 del Trattato CEE. Per un commento sulla sentenza si vedano M. ORLANDI, *Ostacoli alla libera circolazione dei calciatori e numero massimo di "stranieri comunitari" in una squadra: osservazioni in margine alla sentenza Bosman*, in *Giust. civ.*, 1996, 3, p. 601 ss.; A. TIZZANO - M. DE VITA, *Qualche considerazione sul caso "Bosman"*, in *Riv. dir. sport.*, 1996 pp. 416-435; A. ANASTASI, *Annotazioni sul caso "Bosman"*, in *Riv. dir. sport.*, 1996 pp. 458-468; a S. BASTIANON, *La sentenza Bosman vent'anni dopo*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 62-64; M. DI FILIPPO, *La libera circolazione dei calciatori professionisti alla luce della sentenza "Bosman"*, in *Riv. it. dir. lavoro*, 1996, II, pp. 232-260.

⁸¹ Cass. civ., SS.UU., ordinanza n. 3057/2022, in riferimento all'art. 165, co. 2, Tfu: «L'azione dell'Unione è intesa: [...] a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi».

⁸² Cass. civ., SS.UU., 30 marzo 2011, n. 7186 e Cass. civ., SS.UU., 15 febbraio 2011, n. 3670; si veda infine anche Cass. civ., SS.UU., 8 ottobre 2019, n. 25101.

pubblicistica. Infine, la Cassazione non ha mancato di richiamare la disciplina antidiscriminatoria ed in particolare all'art. 28, co. 5, D.Lgs. n. 150/2011, secondo il quale, con l'ordinanza che definisce il giudizio, il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, non solo nei confronti del privato, ma anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti.

Alla luce di tali considerazioni, la Suprema Corte ha pertanto affermato che rientra nella giurisdizione ordinaria l'azione promossa contro l'atto di una federazione sportiva nazionale che produce una discriminazione per motivi di nazionalità in relazione al tesseramento degli atleti.

4.4 Considerazioni riassuntive.

Come osservato dalla dottrina all'indomani della seconda pronuncia della Corte costituzionale⁸³, le due decisioni nn. 49/2011 e 160/2019 della Consulta sono sentenze interpretative di rigetto, non vincolanti (se non per il giudice *a quo*) per i giudici amministrativi. Costoro, quindi, almeno in via di mera astrazione, nel caso in cui non si sentissero vincolati dalla interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, potrebbero tornare all'interpretazione originariamente fornita dal TAR Lazio, valutando la rilevanza (o meno) della singola questione, e, in caso di accertamento positivo, esercitare una giurisdizione piena, ai sensi degli artt. 103 e 113 Cost. nel ben più ampio perimetro previsto dall'art. 34 c.p.a. In alternativa potrebbero rimettere la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per violazione dei principi di diritto, sanciti dagli artt. 6 e 13 CEDU, ad un processo giusto ed effettivo. Non pare tuttavia, per quanto risulta dalla svolta disamina della giurisprudenza, che allo stato, tali suggerimenti siano stati recepiti.

Altra soluzione alternativa prospettata è stata quella definita di “recupero postumo” della giurisdizione amministrativa piena anche in materia disciplinare sportiva⁸⁴, astrattamente riscontrabile nella ipotesi in cui il Giudice Amministrativo riconoscesse, in via meramente

⁸³ Cfr. E. LUBRANO, *La giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo in materia disciplinare sportiva: la Corte costituzionale (n. 160/2019) “spreca” un’occasione per la riaffermazione dell’effettività e della pienezza della tutela e della giurisdizione*, cit., p. 26.

⁸⁴ *Ibidem*.

incidentale, nel pronunciare condanna al risarcimento del danno, l'illegittimità della sanzione disciplinare. Ebbene in questi casi l'ordinamento sportivo dovrebbe uniformarsi a tali decisioni e, in autotutela, potrebbe anche riformare la propria decisione quantomeno al fine di evitare o ridurre il risarcimento dovuto. Ma si tratta di un'ipotesi residuale, forse più verosimile nel caso in cui l'entità del risarcimento disposto dal Giudice amministrativo sia di rilevante entità economica. Certamente, in questi casi l'annullamento o la riforma della decisione di giustizia sportiva dichiarata illegittima potrebbe comportare nella sostanza (a seconda della natura della sanzione e dello stato di esecuzione della stessa) una sorta di reintegrazione in forma specifica degli interessi del soggetto leso⁸⁵.

Ciononostante, il sistema sembra aver trovato un proprio equilibrio e solo la specificità e la peculiarità di nuovi casi potrebbe suscitare una revisione critica nella giurisprudenza.

Il principio cardine resta comunque a oggi quello di autonomia *ex art.* 1 D.L. n. 220/2003 tra l'ordinamento sportivo e ordinamento statale, aspetto che si traduce nel riconoscimento dei reciproci valori giuridici e di conseguenza degli atti definitivamente adottati all'interno di ciascuno di essi come ancora di recente evidenziato dal Consiglio di Stato⁸⁶. È ben possibile che una medesima condotta possa costituire oggetto di una specifica cognizione da parte di più giurisdizioni, sia pure sotto le diverse angolazioni prospettive e normative da cui ciascuna di esse muove, a condizione che, ovviamente, la condotta integri la violazione di distinte disposizioni di riferimento nell'ambito delle autonome partizioni ordinamentali⁸⁷.

⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁶ Consiglio di Stato, sez. V, 10 ottobre 2022, n. 8662.

⁸⁷ Cfr. in tal senso T.A.R. Roma, sez. I, 19 gennaio 2022, n. 591, in *Foro Amm.*, 2022, 1, 100.

Conclusioni

Il fenomeno sportivo presenta gli elementi costitutivi tipici degli ordinamenti giuridici, così come delineati da Santi Romano¹, quali plurisoggettività, organizzazione e normazione.

L'ordinamento sportivo nasce secondo una dimensione internazionale, è un ordinamento sovranazionale, privo di territorialità e di sovranità, ancorché originario in quanto la sua efficacia trova fondamento esclusivamente nella propria forza e non in quella di altri ordinamenti².

Nelle sue declinazioni nazionali l'ordinamento sportivo diviene ordinamento "derivato" da quello statale, che gli riconosce il carattere della giuridicità in forza della propria supremazia gerarchica: la sua esistenza e la tutela sono indirettamente ricavabili dagli articoli 2 e 18 Cost. e direttamente dall'articolo 117, co. 2, lett. g) Cost. Inoltre, nell'impianto costituzionale, il riconoscimento esplicito del valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva ha avuto luogo attraverso la recente introduzione dell'articolo 33, ultimo comma, Cost.

All'interno dell'ordinamento sportivo, il compito di rappresentare le singole discipline è assolto dalle Federazioni sportive nazionali, che sono inquadrate dalla legge quali organizzazioni private: esse godono di un'ampia autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, ma restano vincolate al Coni, ente pubblico non economico.

Tale autonomia ha spesso creato conflitti tra l'ordinamento sportivo, quale espressione del diritto di associazione privata, e l'ordinamento statale generale, portatore di interessi superiori garantiti dalla Costituzione. In conseguenza di ciò, dottrina e giurisprudenza hanno affrontato il problema dell'inquadramento giuridico del Coni e in particolar modo delle Federazioni, in un confronto dialettico tra teoria privatistica e teoria pubblicistica. La conclusione alla quale si è tuttavia pervenuti è che l'individuazione della natura giuridica di tali istituzioni non sia dirimente né ai fini dell'accertamento della natura degli atti compiuti e delle situazioni soggettive in rilievo e né ai fini del riparto di giurisdizione. Le Federazioni sportive

¹ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946.

² Le tesi della dottrina non sono tutte concordi sull'originarietà dell'ordinamento sportivo. Sul punto cfr. CESARINI SFORZA W., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, fasc. I, p. 1394 ss.; M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista di diritto sportivo*, a. I, nn. 1-2, 1949, p. 10 ss.; M.S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. IV, 1958, p. 228 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970; M.S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1996, p. 671 ss. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946.

nazionali, infatti, sono soggetti di diritto privato, inquadrati in un sistema pubblicistico che esercitano sia poteri privatistici sia potestà amministrative. In base alla diversa qualificazione giuridica degli atti e delle attività delle Federazioni corrisponde una diversa incidenza sulle situazioni giuridiche soggettive dei tesserati e degli affiliati.

Per questo motivo, seppur tardivamente e in un contesto di normazione emergenziale a seguito della *querelle* insorta nell'estate 2003 tra la Federazione Italiana Giuoco Calcio ed alcune società di calcio, l'interesse del Legislatore per la dimensione giurisdizionale dell'ordinamento sportivo si è materializzato con il D.L. 19 agosto 2003, n. 220 ("Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva"), convertito, con modificazione, dalla L. 17 ottobre 2003, n. 280. All'articolo 1, comma 1, è stato fissato il principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale in ordine ai rapporti con l'ordinamento statale, nel solco della dottrina elaborata da Massimo Severo Giannini³, seppur con i limiti derivanti dall'esigenza di rispettare i principi fondamentali dell'ordinamento statale.

Di qui il riconoscimento, a livello di normazione primaria, della rilevanza del vincolo di giustizia sportiva, di origine negoziale, e della rilevanza del vincolo di pregiudizialità sportiva.

Con l'introduzione della L. n. 280/2003 si è giunti ad una ripartizione almeno apparentemente chiara della giurisdizione sulle questioni sportive: le controversie cd. tecniche sono state relegate nell'area della non rilevanza giuridica e, pertanto, rimesse alla competenza degli organi di giustizia sportiva; le questioni c.d. economiche sono state attribuite alla giurisdizione ordinaria, fatte salve le clausole compromissorie degli statuti e regolamenti delle istituzioni sportive; le questioni c.d. amministrative, di natura residuale, sono state devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; infine, le questioni c.d. disciplinari, sono rimaste confinate alla giurisdizione del solo giudice sportivo.

Tuttavia, le maggiori criticità sono sorte in relazione all'individuazione dei limiti di tutela avverso provvedimenti disciplinari degli organi di giustizia sportiva. La lettura delle disposizioni legislative non ha infatti consentito un'interpretazione uniforme⁴, poiché non di

³ M.S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit.; M.S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, cit.; M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit.

⁴ In tal senso, *ex multis*, C. BOTTARI, *L'ordinamento sportivo alla prova del Tar. La difficile "autonomia" dell'ordinamento sportivo*, in *Diritto dello Sport*, n. 3, 2007, p. 398 ss.; P. PERLINGIERI, *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del Terzo Convegno nazionale della S.I.S.D.C., Napoli, 2009, Edizioni Scientifiche Italiane, p. 715 e ss.; L. FERRARA, voce *Giustizia sportiva*, Enciclopedia del Diritto, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010; E. PICOZZA, *I rapporti generali tra ordinamenti*, in C. FRANCHINI (cur.), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Giappichelli, Torino, 2004; S. LANDINI, *Pluralismo giuridico e ordinamento sportivo: un binomio in*

rado i provvedimenti disciplinari, travalicando i confini dell'ordinamento sportivo, hanno interferito con le posizioni giuridiche soggettive tutelate dall'ordinamento statale nella forma di diritti soggettivi ed interessi legittimi.

A seguito di alcuni scandali del mondo sportivo, e in particolare quelli legati alla vicenda c.d. "Calciopoli", i giudici amministrativi territoriali sono stati investiti di numerose controversie conseguenti all'adozione di provvedimenti disciplinari adottati dagli organi federali sportivi.

In tale contesto, il T.A.R. Lazio, a fronte della duplice opzione ermeneutica dell'interpretazione letterale che attribuisce al solo giudice sportivo il sindacato su tali questioni, e quella che invece valorizza la rilevanza esterna delle conseguenze che tali sanzioni producono nell'ordinamento generale, ha optato per la seconda, tracciando una linea interpretativa unitaria in diverse pronunce.

Dai tentativi di interpretazione costituzionalmente orientata è scaturita l'ordinanza del T.A.R. Lazio n. 241/2010 di rimessione alla Corte costituzionale: in particolare il giudice ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera *b*) e 2 del D.L. 19 agosto 2003, n. 220 ("Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva"), convertito, con modificazione, dalla L. 17 ottobre 2003, n. 280, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 Cost. laddove è riservata al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi a oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche ove i loro effetti superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi e interessi legittimi.

La Consulta ha respinto la questione con la sentenza 11 febbraio 2011, n. 49, interpretativa di rigetto, affermando che la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, possa e debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva.

L'orientamento interpretativo di questa sentenza è stato successivamente confermato dalla Corte costituzionale con sentenza 25 giugno 2019, n. 160, ed è stato recepito dalla

crisi?, *Rass. Dir. Econ. Sport*, 2006, p. 415 ss.; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Giappichelli, Torino, 2007; R. CAPRIOLI, *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, in *La Nuova giurisprudenza Civile Commentata*, 2007, fasc. II, p. 283 ss.; F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Giuffrè, Milano, 2007.

Suprema Corte di Cassazione⁵ e dal Consiglio di Stato⁶, che lo hanno in più occasioni riconfermato.

Tale soluzione ha tuttavia lasciato permanere consistenti dubbi, principalmente sotto due profili: sia perché la tutela meramente risarcitoria non può essere considerata equipollente a quella demolitoria e pienamente satisfattiva del “bene della vita” che si assume pregiudicato con la sanzione; sia perché in concreto la tutela risarcitoria importa, per il soggetto che la vuole azionare, un penetrante onere probatorio, ovvero l’onere di provare il danno ingiusto nonché tutti gli altri elementi costituenti l’illecito civile; e ciò a differenza della tutela reale che viene accordata a prescindere dall’esistenza di un danno risarcibile e, soprattutto, dall’indagine sull’elemento soggettivo dell’illecito.

Non solo: un punto critico, che pare allo stato irrisolto, è rappresentato da un orientamento interpretativo della giurisprudenza amministrativa in virtù del quale, dalla definitività della sanzione applicata dagli organi di giustizia sportiva deriva la incontrovertibilità dell’accertamento di un illecito sportivo, sicché le stesse non potrebbero essere considerate illegittime nell’ordinamento statale. Con la conseguenza che al giudice amministrativo sarebbe precluso non soltanto il giudizio demolitorio, ma anche l’accertamento incidentale finalizzato al riconoscimento del diritto al risarcimento del danno, in quanto non sarebbe configurabile l’elemento essenziale del fatto illecito consistente nella ingiustizia del danno.

Alcuni interessanti spunti di riflessione possono peraltro cogliersi nel principio, recentemente affermato dalla Corte di Giustizia UE (sentenza 21 dicembre 2023, International Skating Union, causa C-124/21 P), sia pure in relazione alla doglianza relativa ad un comportamento idoneo ad impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza, secondo il quale la possibilità di chiedere il risarcimento dei danni causati da siffatto comportamento non può compensare l’assenza di mezzi di ricorso che consentano invece di rivolgersi al giudice nazionale competente al fine di ottenere, se del caso dopo la concessione di misure cautelari, la

⁵ Cfr., *ex multis*, Cass. civ., SS.UU., sentenza 2 febbraio 2022, n. 3101; Cass. civ., SS.UU., ordinanza 1° febbraio 2022, n. 3057; Cass. civ., SS.UU., ordinanza 29 ottobre 2021, n. 30714; Cass. civ., SS.UU., 7 maggio 2021, n. 12149; Cass. civ., SS.UU., 23 febbraio 2021, n. 4851; Cass. civ., SS.UU., 28 dicembre 2020, n. 29654; Cass. civ., SS.UU., 2 ottobre 2019, n. 24610; Cass. civ., SS.UU., 27 dicembre 2018, n. 33536; Cass. civ., SS.UU., sentenza 13 dicembre 2018, n. 32358; Cass. civ., SS.UU., 9 novembre 2018, n. 28652; Cass. civ., SS.UU., 16 gennaio 2015 n. 647; Cass. civ., sez. III, 2 marzo 2012, n. 3252.

⁶ Cfr. Consiglio di Stato sez. V, 21 agosto 2023, n. 7875; Consiglio di Stato sez. V, 13 ottobre 2022, n. 8743; Consiglio di Stato, sez. V, 13 luglio 2017, n. 3458; Consiglio di Stato sez. V, 15 marzo 2017, n. 1173; Consiglio di Stato, sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6244; Consiglio di Stato, sez. VI, 24 gennaio 2012, n. 302.

cessazione di detto comportamento o, se quest'ultimo è costituito da un atto, l'annullamento dello stesso. Tanto più nel caso di atleti professionisti, la cui carriera può essere relativamente breve, specialmente se esercitata ad alto livello.

Un principio, quello affermato dalla Corte di giustizia Europea, che potrebbe anche far vacillare, in punto esclusione della tutela demolitoria in capo al giudice amministrativo, l'equilibrio, apparentemente stabile, raggiunto nel panorama giurisprudenziale, ed eventualmente indurre il Legislatore nazionale a ricercare una soluzione più appagante per il bilanciamento delle esigenze di autonomia da un lato e quelle di piena tutela giurisdizionale dall'altro.

Bibliografia

ADOBBATI G., *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali nell'organizzazione del CONI - Riflessi pubblicistici*, in *Regioni e comunità locali*, n. 4-5, 1976, p. 335 ss.;

ALESIO M., *L'attività amministrativa delle federazioni sportive*, in *Nuovo dir.*, 2003, p. 398 ss.;

ALPA G., *L'ordinamento sportivo*, in *Nuova giur. Civ. comm.*, 1986, II, p. 321 ss.;

ALVISI C., *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 94 ss.;

ALVISI C., *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2006;

AMATO P., *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale; brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del TAR Lazio*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2006, II, fasc. 3, p. 44 ss.;

ANASTASI A., *Annotazioni sul caso "Bosman"*, in *Riv. dir. sport.*, 1996 p. 458 ss.;

ASCARELLI T., *Giurisprudenza costituzionale e teoria dell'interpretazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1957;

AVERARDI A., *L'ordinamento sportivo e la tutela giurisdizionale dei singoli*, in *Giornale dir. amm.*, 2020, p. 221 ss.;

BACOSI G., *Ordinamento sportivo e giurisdizione. Il ruolo "storico" delle federazioni*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2008-2009;

BANCHETTI S., *Sport*, in *Responsabilità civile*, vol. I, UTET giuridica, Milano, 2017, p. 1322 ss.;

BASILICO A., *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio*, in *Giornale dir. amm.*, 2020, p. 213 ss.;

BASTIANON S., *La sentenza Bosman vent'anni dopo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 62 ss.;

BASTIANON S., NASCIMBENE B., *Lo sport e il diritto comunitario*, in VELLANO M., GREPPI E., *Diritto internazionale dello sport*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 151 ss.;

BLANDO F., *Finale di partita. La Corte Costituzionale “salva” l’autonomia dell’ordinamento sportivo italiano*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, n. 1 speciale;

BLANDO F., *La Corte costituzionale individua lo sport come “formazione sociale” di dimensione internazionale (tutela giurisdizionale e tutela associativa alla ricerca di nuovi equilibri costituzionali del d.l. 220/2003 convertito nella l. 280/03)*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 2, 2011;

BLANDO F., *Sanzioni sportive, sindacato giurisdizionale, responsabilità risarcitoria*, in *Danno e resp.*, 2011, 10, p. 919 ss.;

BORRELLO R., *La posizione dell’organizzazione sportiva nell’attuale quadro costituzionale: alcune riflessioni su un profilo fortemente problematico*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.5, 1° ottobre 2019, p. 2687 ss.;

BOTTARI C., *L’ordinamento sportivo alla prova del Tar. La difficile “autonomia” dell’ordinamento sportivo*, in *Diritto dello Sport*, n. 3, 2007, p. 398 ss.;

CAIANIELLO V., *Manuale di diritto processuale amministrativo*, UTET, Torino, 2003;

CALCERANO G., *Il secondo “caso Catania”: interesse pubblico al regolare svolgimento delle competizioni sportive e autonomia dell’ordinamento giuridico sportivo*, in *Foro amm. TAR*, 2004, p. 855 ss.;

CALZONE S. N., *Il C.O.N.I. ente pubblico nella legislazione vigente*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, p. 439 ss.;

CANNADA BARTOLI E., *Giustizia amministrativa*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VII, Torino, 1991, p. 554 ss.;

CANTAMESSA L., *Il contratto di lavoro professionistico*, in CANTAMESSA L., RICCIO G. M., SCIANCALEPORE G. (cur.), *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 147 ss.;

CAPRIOLI R., *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, in *La Nuova giurisprudenza Civile Commentata*, 2007, fasc. II, p. 283 ss.;

CAPRIOLI R., *Le Federazioni sportive nazionali tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Dir. e giur.*, 1989, p. 1 ss.;

CARINGELLA F., *Profili giurisdizionali (e non) dei rapporti tra federazioni sportive e lavoratori subordinati alla luce della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 123 ss.;

CARNELUTTI F., *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, 1953, p. 20 ss.;

CASSESE S., *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del parastato*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, p. 117 ss.;

CERULLI IRELLI V., *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004 (osservazioni a primissima lettura)*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, III, p. 820 ss.;

CESARINI SFORZA W., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, fasc. I, p. 1394 ss.;

CESARINI SFORZA W., *Il diritto dei privati*, in *Riv. ital. Scienze giur.*, 1929, 1-2, p. 43 ss.;

CHIEPPA R., *Codice del processo amministrativo*, Giuffrè, 2022, Milano;

CIMELLARO L., *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Danno resp.*, 2009, p. 608 ss.;

CIRILLO G. P., *La Giustizia Sportiva in Italia*, in www.giustizia-amministrativa.it;

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2017;

CLARICH M., *La "tribunalizzazione" del giudice amministrativo evitata*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 969 ss.;

CLARIZIA A., *La natura giuridica delle federazioni sportive anche alla luce della legge del 23 marzo 1981 n. 91*, in *Riv. dir. sport.*, 1983, p. 208 ss.;

COLAGRANDE R., *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 725 ss.;

- COLANTUONI L., *Diritto sportivo*, Giappichelli, Torino, 2010;
- COLUCCI M., *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Jovene, Napoli, 2004, p. 15 ss.;
- CORSARO A., *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*, in *Foro amm. Cons. St.*, 2007, fasc. 11, p. 3234 ss.;
- CRISAFULLI V., *In tema di libertà di associazione*, in *Giur. Cost.*, 1962, p. 738 ss.;
- CROCETTI BERNARDI E., *Giurisdizione ordinaria e lavoro sportivo*, in P. MORO (cur.), *La Giustizia sportiva*, Expert, Forlì-Trento, 2004, p. 113 ss.;
- D'ONOFRIO P., *Giustizia sportiva, tra vincolo di giustizia e competenza del TAR*, in *Riv. dir. sport.*, 2007, 1, p. 69 ss.;
- DE CAROLIS D., *Il caso Catania tra giustizia nell'amministrazione e giustizia nel... pallone (ovvero la crisi dei rapporti tra ordinamento)*, in www.lexitalia.it, 2003;
- DE NICTOLIS R., *Codice del processo amministrativo commentato*, Wolters Kluwer, 2023, Milano;
- DE SILVESTRI A., *Note a margine di un convegno sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, nel Convegno *I rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, a cura della Società Toscana degli Avvocati Amministrativisti, tenutosi a Firenze il 2 dicembre 2011, in www.giustiziasportiva.it, n. 6;
- DE SILVESTRI A., *La Corte costituzionale "azzoppa" il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, in Giustiziasportiva.it, 2011, n. 1;
- DE SILVESTRI A., *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in P. MORO (cur.) *La giustizia sportiva*, Forlì-Trento, 2004, p. 83 ss.;
- DEL GIUDICE I., *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive (in margine alla sentenza della Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/2004)*, in www.giustamm.it;

DELSIGNORE M., *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2008, fasc. 4, pag. 1128;

DI FILIPPO M., *La libera circolazione dei calciatori professionisti alla luce della sentenza "Bosman"*, in *Riv. it. dir. lavoro*, 1996, II, p. 232 ss.;

DI NELLA L., *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1999;

DI NELLA L., *Manuale di diritto dello sport*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2021;

DI TODARO A. A., *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana «fuga» della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, in *Giur. cost.*, 2011, 1, p. 664 ss.;

DOGLIANI M. - MASSA PINTO I., *Elementi di diritto costituzionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2017;

DOGLIANI P., *Coni e sport fascista*, in F. BONINI – A. LOMBARDO (cur.), *Il Coni nella storia dello sport e dell'Italia contemporanea*, Edizioni Studium, Roma, 2015;

Dossier dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, 9 giugno 2022, *Modifica all'articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva*, A.C. 3531-A cost. ed abb., XVIII Legislatura;

DURANTI D., *L'attività sportiva come prestazione di lavoro*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, fasc. I, 1983, p. 699 ss.;

Enciclopedia online Treccani, voce *Sport*, consultabile al link <https://www.treccani.it/enciclopedia/ricerca/DESPORT/?search=DESPORT>.

FABRIZIO F., *Storia dello sport in Italia. Dalle società ginnastiche all'associazionismo di massa*, Guaraldi, Rimini-Firenze, 1977;

FALCON G. - CORTESE F. - MARCHETTI B., *Commentario breve al codice del processo amministrativo*, Wolters Kluwer, 2021, Milano;

FARALLI C., *Le grandi correnti della filosofia del diritto: dai Greci ad Hart*, Giappichelli, Torino, 2011;

FERRARA L., voce *Giustizia sportiva*, Enciclopedia del Diritto, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010;

FISCHIONE G., *La non configurabilità delle Federazioni Sportive Nazionali in termini di organismo di diritto pubblico*, in *GiustAmm.it*, 2018, V, p. 24 ss.;

FRANCESCHETTI F., *L'organizzazione tecnica delle Federazioni e delle società sportive*, in BOTTARI C., FRANCESCHETTI F., PARUTO G. (cur.), *Elementi organizzativi e gestionali dello sport*, Bologna 2018, p. 31 ss.;

FRATTOLO V., *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2005;

FUMAGALLI L., *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali ed alternativi di composizione*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, p. 245 ss.;

FURNO C., *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. it. dir. proc. civ.*, 1952, p. 636 ss.;

GHIA L., *Il C.O.N.I. e la legge 31 gennaio 1992, n. 138*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 388 ss.;

GIACOMARDO L., *Sanzioni disciplinari sportive e rapporti tra ordinamenti*, in *giustiziasportiva.it*, 2014, p. 154 ss.;

GIACOMARDO L., *I Tar...tecipanti al campionato*, in *Diritto & Giustizia*, n. 36, 8 ottobre 2005;

GIACOMARDO L., *Caso Catania, L'autonomia dello sport è normale autogoverno di una comunità*, in *Diritto & Giustizia*, 2003, n. 31, II;

GIANNINI M.S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista di diritto sportivo*, a. I, nn. 1-2, 1949, p. 10 ss.;

GIANNINI M.S., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. IV, 1958, p. 228 ss.;

GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970;

GIANNINI M.S., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1996, p. 671 ss.;

GOISIS F., *Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche-sportive?*, in Dir. proc. amm., 2010, p. 1417 ss.;

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

GOISIS F., *La natura del vincolo di giustizia sportiva nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione: alcune considerazioni critiche*, in Dir. Proc. Amm., 2007, 1, p. 261 ss.;

GRAGNANI A., *I «punti di contatto» fra autonomia dell'ordinamento sportivo e diritti costituzionali come «rapporti multipolari di diritto costituzionale» (Sindacato «complessivo» di proporzionalità e «regola generale di preferenza» in funzione di monito preventivo al legislatore nella sentenza n. 160/2019 della Corte costituzionale)*, in ConsultaOnline.it, fasc. 1, 2020, p. 86 ss.;

GRECO A., *Le questioni di competenza interna alla giustizia sportiva non rientrano nella giurisdizione statale*, in Diritto & Giustizia, 2021, fasc. 4, pag. 2 ss.;

GRILLO R., *La giustizia sportiva nella giurisprudenza costituzionale e ordinaria*, in Riv. dir. econ. sport, 2019, 2, p. 21 ss.;

GROSSI P., *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in Dir. Amm., fasc.1-2, 2012, p. 13 ss.;

GUZZI F. F. - ROLLI R., *La legge di riforma del procedimento amministrativo al vaglio della giurisprudenza*, in federalismi.it, 4, 2008, p. 4 ss.;

HAURIOU M., *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, Giuffrè, Milano, 1967;

KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1980;

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

KELSEN H., *Über Staatsunrecht*, in Zeitschrift f. das pr. u. öff. recht, 1913;

LA ROSA L., *La tutela reale in caso di sanzioni disciplinari sportive: profili di giurisdizione (nota a Corte Costituzionale, sentenza 25 giugno 2019, n. 160)*, in www.ildirittoamministrativo.it;

LANDINI S., *Pluralismo giuridico e ordinamento sportivo: un binomio in crisi?*, *Rass. Dir. Econ. Sport*, 2006, p. 415 ss.;

LANDONI E., *C.O.N.I. e Federazioni Sportive nel dibattito politico-parlamentare del secondo dopoguerra*, in *Riv. dir. Sport.*, 2015, 1, p. 203 ss.;

LIOTTA G., SANTORO L., *Lezioni di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2018;

LOMBARDO A., *Il fascismo alle Olimpiadi*, in CANELLA M., GIUNTINI S. (cur.), *Sport e fascismo*, Franco Angeli, Milano, 2009, p. 56 ss.;

LOMBARDO A., *Storia degli sport in Italia (1861-1890)*, Cassino, Roma, 2004.

LUBRANO E., *La giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo in materia disciplinare sportiva: la Corte costituzionale (n. 160/2019) “spreca” un’occasione per la riaffermazione dell’effettività e della pienezza della tutela e della giurisdizione*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2019;

LUBRANO E., *La sottoposizione dell’attività delle federazioni sportive al Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 50/2016), tra certezze (apparenti) e perplessità (consistenti) ancora da definire*, in *GiustAmm.it*, 2018, III, p. 45 ss.;

LUBRANO E., MUSUMARRA L., *Diritto dello Sport*, Discendo Agitur, Roma, 2016;

LUBRANO E., *La Corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2011, p. 63 ss.;

LUBRANO E., *I rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in L. CANTAMESSA, G. M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE, *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2008;

LUBRANO E., *La sentenza abbonati-Catania: il Consiglio siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?!*, *Diritto dello sport*, n. 6, 2007, p. 7 ss.;

LUBRANO E., *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, *Giustizia Amministrativa*, n. 7, 2004;

LUGO A., *In tema di sindacato sulle decisioni delle federazioni sportive*, in *Giust. Civ.*, 1986, p. 2631 ss.;

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

LUISO F. P., voce *Giustizia sportiva*, in *Digesto Discipline Privatistiche*, Torino, 1993, p. 223 ss.;

MAIO E., *Le sanzioni disciplinari sportive tra neutralità delle forme giuridiche e pluralità degli effetti*, in *Rass. Dir. econ. sport.*, 2019, p. 96 ss.;

MANCINI M., *Attività sportive "ufficiali", intervento pubblico e sussidiarietà*, CEDAM, Milano, 2012;

MANFREDI G., *La giuridificazione dello sport e degli ordini professionali*, in *Giur. It.*, 2016, 2, p. 484 ss.;

MANFREDI G., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo, tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, fasc. 3, 2012, p. 307 ss.;

MANFREDI G., *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, in *Giur. cost.*, 2011, 1, p. 664 ss.;

MANFREDI G., *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Giappichelli, Torino, 2007;

MARANI TORO I. A., voce *Federazioni sportive*, in *Nov.mo dig. It.*, vol. III appendice, Torino, 1982, p. 681 ss.;

MARANI TORO I. A., *Gli ordinamenti sportivi*, Giuffrè, Milano, 1977;

MARCHETTI B., *Lo sport*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (cur.), *Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè, Milano, 2003;

- MARTINELLI G., *L'ordinamento sportivo*, Edizioni scuola dello sport, Roma, 2009;
- MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, IV ed., Milano, 1986,
- MARTUCCI D., *Il Coni e le Federazioni Sportive*, Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo, Roma, 1966;
- MARZANO, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto tra Tar e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*, in *Giur. merito*, 2010, p. 2567 ss.;
- MATTARELLA B.G., *Il lessico amministrativo della Consulta e il rilievo costituzionale dell'attività amministrativa*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2004, p. 979 ss.;
- MAZZAROLLI L., *Il Consiglio di Stato come giudice di diritti soggettivi*, in *Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, 1983;
- MITROTTI A., *Sulla natura giuridica della FIGC come organismo di diritto pubblico*, in *Rass. avv. Stato*, 2018, II, p. 132 ss.;
- MODUGNO F., *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 2, p. 351 ss.;
- MONTESANO L., *Sull'istruzione e sulla cautela di giurisdizione esclusiva "civilizzate" dalla Corte Costituzionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1989, p. 12 ss.;
- MORBIDELLI G., *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (cur.), *Ente pubblico ed Enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 332 ss.;
- MORZENTI PELLEGRINI R., *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Giuffrè, Milano, 2007;
- NAPOLITANO G., *Il riassetto del CONI*, in CHERUBINI S., FRANCHINI C. (cur.), *La riforma del CONI*, Franco Angeli, Milano, 2004;
- NAPOLITANO G., *L'adeguamento del regime giuridico del Coni e delle federazioni sportive*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2004, p. 353 ss.;
- NAPOLITANO G., *La riforma del C.O.N.I. e delle federazioni sportive*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, p. 114 ss.;

NAPOLITANO G., voce *Sport*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. CASSESE, vol. VI, Milano, 2006, p. 5683 ss.;

NIGRO M., *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessioni*, in *Foro it.*, 1987, V, p. 473 ss.;

NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, 1976, Bologna;

NIGRO M., *Problemi veri e falsi della giustizia amministrativa dopo la legge sui tribunali regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 1815 ss.;

ORLANDI M., *Ostacoli alla libera circolazione dei calciatori e numero massimo di "stranieri comunitari" in una squadra: osservazioni in margine alla sentenza Bosman*, in *Giust. civ.*, 1996, 3, p. 601 ss.;

OSSERVATORIO VALORE SPORT, *Forum the European House – Ambrosetti*, I ed., 2023;

PALMIERI A., *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, n. 1, p. 201 ss.;

PALMIERI A., *Tutela giurisdizionale dimidiata per le sanzioni disciplinari in ambito sportivo*; in *Foro it.*, 2011, I, p. 2602 ss.;

PANICO G., *La storiografia dello sport in Italia: gli inizi (1983-1996)*, in S. BATTENTE (cur.), *Sport e società nell'Italia del '900*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012;

PAOLANTONIO N., *Ancora su sport e giustizia*, in *Foro amm. Cons. Stato*, 2007, fasc. 12, p. 3537 ss.;

PAOLANTONIO N., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, *Foro amm. TAR*, fasc. 3, 2007, p. 1152 ss.;

PAPA S., *Il processo sportivo dopo il codice Coni*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 9 ss.;

PAPA S., *L'effettività della tutela e autonomia dell'ordinamento sportivo: la Corte costituzionale conferma la legittimità della disciplina vigente*, in www.giustamm.it;

- PASSARIELLO P., PRIARONE C., *La storia dello sport e dell'educazione fisica*, in *Facciamo sport insieme*, Zanichelli, Bologna, 2007, p. 1 ss.;
- PAVONI F., *La Corte Costituzionale esclude il giudizio di annullamento sulle sanzioni disciplinari sportive*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, 10, p. 1997 ss.;
- PEPE G., *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, in *Rass. avv. Stato*, 2016, IV, p. 264 ss.;
- PERLINGIERI P., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del Terzo Convegno nazionale della S.I.S.D.C., Napoli, 2009, Edizioni Scientifiche Italiane;
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Edizioni Scientifiche Italiane, ed. III, Napoli, 2006, p. 290 ss.;
- PIACENTINI P.M., voce *Sport*, in G. GUARINO (cur.), *Dizionario amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 1425 ss.;
- PIAZZA M., *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Giur. Cost.*, fasc. VI, 2013, p. 5124 ss.;
- PICCARDO E., *Commento all'art. 14 l. 23 marzo 1981, n. 91 (Federazioni sportive nazionali)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1982, p. 647 ss.;
- PICOZZA E., *I rapporti generali tra ordinamenti*, in C. FRANCHINI (cur.), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Giappichelli, Torino, 2004;
- PIETROSANTI F., *Autonomia e autarchia del C.O.N.I. dopo la legge 138 del 1992*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 404 ss.;
- PITTALIS M., *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, Wolters Kluwer, Milano, 2023;
- PIZZA P., *L'attività delle federazioni sportive tra diritto pubblico e privato*, in *Foro amm. CdS*, 2002, p. 3257 ss.;
- POLICE A., *Le forme della giurisdizione*, in F. G. SCOCA (cur.), *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 105 ss.;

POLICE A., *La giurisdizione del giudice amministrativo è piena, ma non è più esclusiva*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 974 ss.;

PONTE D., *Salva l'autonomia dell'ordinamento "speciale"*, in *Guida al diritto* 2019, 30, p. 78 ss.;

PROVVISIONATO S., *Storia dello sport in Italia. Analisi, storia, ideologia del fenomeno sportivo dal fascismo a oggi*, Roma, Savelli, 1978;

QUARANTA A., *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive nazionali*, in *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 172 ss.;

QUARANTA A., *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1979, p. 32 ss.;

Relazione n. 4268-A, Comitato permanente per i pareri della I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), Camera dei Deputati;

Resoconto stenografico dell'Assemblea - Seduta n. 359, 22 settembre 2003, consultabile al link <https://documenti.camera.it/Leg14/BancheDati/ResocontiAssemblea/sed359/s020.htm>;

RIGO L., *Cerchi olimpici e fasci littori*, in *Lancillotto e Nausica*, Pellicani Editore, n. 2, 1986, p. 85 ss.;

ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946;

ROSATI DI MONTEPRANDONE M., *Istituzioni di diritto sportivo*, Ed. Galeno, Perugia, 1999, p. 32 ss.;

ROSSI G., *Gli enti pubblici associativi*, Jovene, 1979, Napoli;

SAITTA F., *Tanto tuonò che piovve: riflessione (d'agosto) sulla giurisdizione esclusiva ridimensionata dalla sentenza costituzionale n. 204/2004*, in www.lexitalia.it;

SALVATO L., *Profili del «diritto vivente» nella giurisprudenza costituzionale*, febbraio 2015, reperibile su www.cortecostituzionale.it;

SANDULLI A. M., *Un passo avanti e uno indietro: il giudice amministrativo è giudice pieno, ma non può giudicare dei diritti*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2004, p. 1232 ss.;

SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, XV Ed., Napoli, 1989;

SANDULLI P., *I limiti della "giurisdizione sportiva"*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 7-8, p. 2080 ss.;

SANINO M., *Giustizia sportiva*, CEDAM, Padova, 2022;

SANINO M., *Giustizia sportiva*, CEDAM, Milano, 2016;

SANINO M. – VERDE F., *Il diritto sportivo*, CEDAM, Padova, 2015;

SANINO M., *Diritto sportivo*, CEDAM, Padova, 2011;

SANINO M., *Diritto sportivo*, CEDAM, Padova, 2002;

SANINO M., voce *Sport* (2006), in *Enc. Giur.*, vol. XXXIV, Roma 1993;

SANTAGADA G., *Le sanzioni disciplinari sportive: se non sono annullabili non sono "atti amministrativi", ma "fatti storici" non arbitrabili e la domanda risarcitoria si propone davanti al giudice ordinario*, in *Giust. civ.*, 2012, fasc. 11-12, p. 2519 ss.;

SATTA F., *La giustizia amministrativa tra ieri oggi e domani: la sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004*, in *Foro amm. CdS.*, 2004, VII-VIII, p. 1903 ss.;

SCALA A., *Autonomia dell'ordinamento sportivo, diritto di azione ex art. 24 Cost, effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?*, in *Riv. dir. sport.*, ediz. online (www.coni.it);

SCOCA F.G., *Autonomia sportiva e pienezza di tutela giurisdizionale*, in *Giur. Cost.*, 2019, 3, p. 1670 ss.;

SCOCA F.G., *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Giuffrè, Milano, 1990;

SCOCA F.G., *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, in *Corr. Giur.*, 2011, 11, p. 1543 ss.;

SCOCA F.G., *Osservazioni eccentriche, forse stravaganti, sul processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, p. 862 ss.;

SCOCA F.G., *Sopravviverà la giurisdizione esclusiva?*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2209 ss.;

SCOTTO I., *Il CONI e le federazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1954, p. 348 ss.;

SENSALE M., *La legge 23 marzo 1981, n. 91 e la natura giuridica delle federazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1984, p. 490 ss.;

SFERRAZZA M., *Il vincolo di giustizia sportiva: natura ed effetti alla luce dell'attuale quadro normativo*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2009, fasc. 3, vol. V, p. 41 ss.;

SPASIANO M.R., *La sentenza n. 49/2011 della Corte costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di 'riconduzione a sistema'*, *Riv. dir. sport.*, 2011, p. 4 ss.;

STANCANELLI G., *La giurisdizione esclusiva nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004 (Riflessioni "a caldo")*, in *www.giustamm.it*, 2004, 4;

TEJA A., *Coni e fascismo*, in *Sport & Loisir. Storie, pratiche, culture*, dicembre 1996, p. 57 ss.;

TIZZANO A., DE VITA M., *Qualche considerazione sul caso "Bosman"*, in *Riv. dir. sport.*, 1996 p. 416 ss.;

TOGNON J., *Unione Europea e sport: dalla dichiarazione n.29 al Trattato di Lisbona. L'irrisolto problema della specificità*, in J. TOGNON-A. STELITANO, *Sport, Unione Europea e diritti umani: il fenomeno sportivo e le sue funzioni nelle normative comunitarie e internazionali*, Cleup, Padova, 2011, p. 132 ss.;

TORTORA M., *Diritto sportivo*, UTET, Torino, 1998, p. 126 ss.;

TOSSETTI R., MANESCALCHI F., *Profili giuridici sul fenomeno sportivo, con speciale riguardo alla natura giuridica del rapporto tra associazioni calcistiche e calciatori*, in *Foro pad.*, 1951, III, p. 52 ss.;

TRAVI A., *La giurisdizione esclusiva prevista dagli artt. 33 e 34 D.Leg. 31 marzo 1998 n. 80, dopo la sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2004, n. 204*, in *Foro it.*, 2004, 10, p. 2594 ss.;

TRAVI A., *Lezioni di Giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2021;

TRENTINI A., *Giustizia Sportiva: la Consulta scioglie i nodi*, in www.studiocataldi.it;

TRIVELLATO L., *Considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive*, in *Dir. e soc.*, n. 1, 1991, p. 142 ss.;

TRIVELLATO L., *Spunti di riflessione su C.O.N.I., ordinamento sportivo e rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamenti a fini generali*, in *Dir. e soc.*, n.1, 2000, p. 64 ss.;

VALERINI F., *Quale giudice per gli sportivi? (a margine del d.l. 19 agosto 2003, n. 220)*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, p. 1207 ss.;

VALORI G., *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, Giappichelli, Torino, 2017;

VENTURI S., *Giustizia tecnica e disciplinare nell'alveo della giurisdizione esclusiva del giudice sportivo: armonie e disarmonie tra ordinamenti sportivo e statale*, in *Riv. Dir. Econ. Sport*, fasc. 2, p. 17 ss.;

VIDIRI G., *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia sportiva*, in *Corr. Giur.*, 2007, 8, p. 1115 ss.;

VIDIRI G., *Il caso "Catania": i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento statale*, in *Foro it.*, 1994, III, p. 512 ss.;

VIDIRI G., *La disciplina del lavoro sportivo autonomo e subordinato*, in *Giust. Civ.*, fasc. II, 1993, II, p. 205 ss.;

VIDIRI G., *Le controversie sportive e il riparto di giurisdizione*, in *Giust. Civ.*, 2005, I, p. 1632 ss.;

VIDIRI G., *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, in *Foro it.*, 7-8, 2000, p. 1479 ss.;

VILLATA R., *Leggendo la sentenza n. 204 della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, III, p. 832 ss.;

VIRGA G., *Il giudice della funzione pubblica (sui nuovi confini della giurisdizione esclusiva tracciati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 204/2004)*, in www.lexitalia.it;

ZITO A. - SPASIANO M.R., *L'ambito di giurisdizione del giudice amministrativo*, in SCOCA F.G. (cur.), *Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, IX Ed., Torino, 2023, p. 73 ss.

Sitografia

(Ultima consultazione 28 marzo 2024)

documenti.camera.it/Leg14/BancheDati/ResocontiAssemblea/sed359/s020.htm

eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT

eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT

eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52007DC0391

eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0391

eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0415

t.ly/JdASw

unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/88_01_129.pdf

www.coni.it

www.coni.it/images/coni/Statuto_21-11-2023_delibera_n._1745_publicazione.pdf

www.coni.it/images/documenti/Carta_europea_dello_Sport.pdf

www.coni.it/images/documenti/Carta_europea_dello_Sport.pdf

www.coni.it/images/documenti/Codice_Europeo_di_Etica_Sportivo_01.pdf

www.cortecostituzionale.it

www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_276.pdf

www.gazzettaamministrativa.it/servizicu/bancadatigari/viewnews/5791

www.giustamm.it

www.giustizia-amministrativa.it

www.giustiziasportiva.it

www.ildirittoamministrativo.it

www.istat.it/it/files//2016/01/Glossariodef.pdf

www.lexitalia.it

www.studiocataldi.it

www.treccani.it/enciclopedia/ricerca/DESPORT/?search=DESPORT

Giurisprudenza

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 30 settembre 2010, causa C-314/09 (Stadt Graz contro Strabag AG e altri);

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 19 novembre 1991, causa C-6/90 e C-9/90 (Francovich e altri contro Italia);

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 18 luglio 2006, causa C-519/2004 (David Meca-Medina e Igor Majcen contro Commissione delle Comunità Europee);

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, (Union royale belge des sociétés de football association ASBL e altri contro Jean-Marc Bosman e altri), in *Foro. It.*, 1996, IV, c.1;

Corte costituzionale, sentenza 5 maggio 2021, n. 89;

Corte costituzionale, sentenza 25 giugno 2019, n. 160, in *Foro it.*, 2019, 12, I, p. 3843 ss.; in *Rass. Dir. econ. sport.*, 2019, p. 96 ss.; in *Giur. Cost.*, 2019, 3, p. 1670; in *Dir. & Gius.*, 2019, 25 giugno; in *Guida al diritto* 2019, 30, p. 78 ss.; in *Riv. dir. proc.*, 2020, p. 810; in *Giornale dir. amm.*, 2020, p. 213 ss.; in *Foro Amm.*, 2020, 10, p. 1806 ss.;

Corte costituzionale, sentenza 8 novembre 2018, n. 194;

Corte costituzionale, sentenza 26 aprile 2018, n. 89;

Corte costituzionale, sentenza 11 febbraio 2011, n. 49, in *Foro it.*, I, p. 2602 ss.; in *Giur. cost.*, 2011, 1, p. 664 ss.; in *Resp. civ. e prev.*, 2011, 10, p. 1997 ss.; in *Giust. civ.*, 2012, fasc. 11-12, p. 2519 ss.;

Corte costituzionale, sentenza 30 novembre 2007, n. 403;

Corte costituzionale, sentenza 14 novembre 2007, n. 379;

Corte costituzionale, sentenza 27 ottobre 2006, n. 343;

Corte costituzionale, sentenza 11 maggio 2006, n. 191, in *Foro it.*, 2006, I, p. 1625 ss.; in *Giur. cost.*, 2006, p. 1921 ss.;

Corte costituzionale, ordinanza 3 marzo 2006, n. 86;

Corte costituzionale, sentenza 6 luglio 2004, n. 204, in *Foro it.*, 2004, 10, p. 2594 ss.; in *Giur. cost.*, 2004, 2209; in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2004, p. 1232 ss.; in www.giustamm.it, 2004, 4; in *Foro amm. CdS.*, 2004, VII-VIII, p. 1903 ss.; in *Dir. proc. amm.*, 2004, III, p. 820 ss.; in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 974 ss.; in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 969 ss.; in www.lexitalia.it; in *Dir. proc. amm.*, 2004, III, p. 832 ss.;

Corte costituzionale, sentenza 12 luglio 2002, n. 336;

Corte costituzionale, sentenza 7 febbraio 2000, n. 46;

Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 1999, n. 388, in *Giust. civ.*, 2000, I, p. 12 ss.;

Corte costituzionale, ordinanza 23 aprile 1998, n. 147;

Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 1996, n. 356;

Corte costituzionale, sentenza 27 luglio 1989, n. 456, in *Foro it.*, 1990, I, p. 18 ss.;

Corte costituzionale, sentenza 23 aprile 1987, n. 146, in www.cortecostituzionale.it;

Corte costituzionale, sentenza 3 aprile 1987, n. 100;

Corte costituzionale, sentenza 25 giugno 1985, n. 190;

Corte costituzionale, sentenza 11 dicembre 1974, n. 276;

Corte costituzionale, sentenza 6 luglio 1971, n. 161;

Corte costituzionale, sentenza 7 luglio 1962, n. 87;

Corte costituzionale, sentenza 26 giugno 1962, in *Giur. Cost.*, 1962, p. 738 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 2 febbraio 2022, n. 3101, in *Foro it.*, 2022, I, p. 1762 ss.;

Cass. civ., SS.UU., ordinanza 1° febbraio 2022, n. 3057, in *Foro it.*, 2022, I, p. 1763 ss.;

Cass. civ., SS.UU., ordinanza 29 ottobre 2021, n. 30714, in *Foro it.*, 2022, I, p. 659 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 7 maggio 2021, n. 12149, in *Foro Amm.*, 2021, 11, p. 1687 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 23 febbraio 2021, n. 4851;

Cass. civ., SS.UU., ordinanza 28 dicembre 2020, n. 29654;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 28 dicembre 2020, n. 29654, in *Foro amm.*, 2021, 4, p. 588 ss.; in *Giust. civ. mass.*, 2021; in *Foro it.*, 3, I, p. 899 ss.; in *Guida al diritto*, 2021, 6; in *Diritto & Giustizia*, 2021, fasc. 4, pag. 2;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 28 aprile 2020, n. 8236;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 8 ottobre 2019, n. 25101;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 2 ottobre 2019, n. 24610;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 27 dicembre 2018, n. 33536;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 13 dicembre 2018, n. 32358;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 9 novembre 2018, n. 28652;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 16 gennaio 2015, n. 647;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 30 marzo 2011, n. 7186;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 15 febbraio 2011, n. 3670;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 4 agosto 2010, n. 18052;

Cass. civ., SS.UU., ordinanza 12 marzo 2009, n. 5973;

Cass. civ., SS.UU., ordinanza 6 marzo 2009, n. 5464;

Cass. civ., SS.UU., ordinanza 23 dicembre 2008, n. 30254;

Cass. civ., SS.UU., ordinanza 16 luglio 2008, n. 19501;

Cass. civ., SS.UU., ordinanza 15 luglio 2008, n. 19500;

Cass. civ., SS.UU., ordinanza 23 aprile 2008, n. 10444;

Cass. civ., SS.UU., ordinanza 27 giugno 2007, n. 14794;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 10 luglio 2006, n. 15612, in *Giust. civ. mass.*, 2006, p. 7 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 13 giugno 2006, n. 13659;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 3 novembre 2005, n. 21289, in *Giust. civ. mass.*, 2005, p. 11 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 27 gennaio 2005, n. 1622, in *Giust. civ. mass.*, 2005, p. 1 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 23 marzo 2004, n. 5774, in *Giust. civ.*, 2005, I, p. 1625 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 23 marzo 2004, n. 5775;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 11 ottobre 2002, n. 14530, in *Giust. civ. mass.*, 2002, p. 1789 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 25 febbraio 2000, n. 46, in *Foro it.*, 2000, I, p. 1482 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 22 luglio 1999, n. 500;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 18 marzo 1999, n. 154, in *Giust. civ. mass.*, 1999, p. 594 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 12 marzo 1999, n. 125, in *Giust. civ. mass.*, 1999, p. 547 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 25 novembre 1996, n. 10430 e 10432, in *Giust. civ. mass.*, 1996, p. 1587 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 12 luglio 1995, n. 7640, in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 75 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 24 marzo 1993, n. 3522, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 123 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Foro it.*, 1990, I, p. 899 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 1° febbraio 1988, n. 931, in *Giust. civ.*, 1988, I, p. 920 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 9 maggio 1986, n. 3091;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 9 maggio 1986, n. 3092;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 9 maggio 1986, n. 3091, in *Foro it.*, I, p. 1251 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 9 maggio 1986, n. 3092, in *Foro it.*, 1986, I, p. 1251 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 7 luglio 1983, n. 4575, in *Cons. St.*, 1983, II, p. 1372 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 16 giugno 1983, n. 4108, in *Giust. Civ.*, 1983, I, p. 2931 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 16 dicembre 1981, n. 6637, in *Riv. Dir. Sport.*, 1982, p. 560 ss.;

Cass. civ., SS.UU., sentenza 28 giugno 1968, n. 2028, in *Foro it.*, 1968, I, p. 2790 ss.;

Cass. civ., sez. I, sentenza 27 settembre 2006, n. 21006, in *Guida dir.*, 2006, 46, p. 59 ss.;

Cass. civ., sez. I, sentenza 28 settembre 2005, n. 18919, in *Dir. e form.*, 2005, p. 1583 ss.;

Cass. civ., sez. III, sentenza 2 marzo 2012, n. 3252;

Cass. civ., sez. III, sentenza 16 gennaio 1985, n. 97, in *Riv. dir. sport.*, 1985, p. 214 ss.;

Cass. civ., sez. Lav., sentenza 9 gennaio 2019, n. 328, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, I, p. 167 ss.;

Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, sez. II, 9 febbraio 2015, n. 8;

Cons. Giust. Amm. Sicilia, sez. giurisd., sentenza 8 novembre 2007, n. 1048, in *Foro amm. Cons. St.*, 2007, fasc. 11, p. 3234 ss.;

Consiglio di Stato, Ad. Plen., 23 marzo 2006, n. 3;

Consiglio di Stato, Ad. Plen., 26 marzo 2003, n. 4;

Consiglio di Stato, Ad. Plen., 15 febbraio 1994, n. 3;

Consiglio di Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2007, n. 12;

Consiglio di Stato, Ad. Plen., 26 ottobre 1979, n. 25;

Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 6 luglio 1983 n. 326, in *Riv. dir. sport.*, 1984, p. 505 ss.;

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 26 settembre 2023, n. 8542;

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 21 agosto 2023, n. 7875, in *Foro Amm.*, 2023, 7-8, 2, p. 1035 ss.;

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 13 ottobre 2022, n. 8743;

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 10 ottobre 2022, n. 8662;

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 15 luglio 2021, n. 5348;

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 13 luglio 2017, n. 3458;

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 15 marzo 2017, n. 1173;

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 22 dicembre 2014, n. 6244;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 20 novembre 2013, n. 5514;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 20 giugno 2013, n. 3368;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 24 settembre 2012, n. 5065;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 24 gennaio 2012, n. 302;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 21 aprile 2009, n. 2436;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 17 aprile 2009, n. 2333;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 25 novembre 2008, n. 5782, *Foro it.*, 2009, III, p. 195 ss.;
in *Dir. proc. amm.*, 2010, p. 1417 ss.; in *Danno resp.*, 2009, p. 608 ss.;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 25 novembre 2008, n. 5782;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 9 febbraio 2006, n. 527, in *Foro amm. CdS*, 2006, p. 521
ss.;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 9 luglio 2004, n. 5025, in *Cons. Stato*, 2004, I, p. 1504 ss.,
e in *Riv. Arbitrato*, 2005, p. 555 ss.;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 9 luglio 2004, n. 3917;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 2 luglio 2004, n. 5025, in *Cons. St.*, 2004, n. 1504;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 30 ottobre 2003, n. 5846, in *Foro amm. CdS*, 2000, p. 3268
ss.;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 10 ottobre 2002, n. 5442, in *Enti pubbl.*, 2003, p. 269 ss.;
in *Nuovo dir.*, 2003, p. 398 ss.;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 19 giugno 2001, n. 3235, in *Foro amm.*, 2001, p. 1624 ss.;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 27 aprile 2001, n. 2459, in *Corr. Giur.*, 2001, p. 740 ss.;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 3 dicembre 1998, n. 1662, in *Giur. It.*, 1999, p. 1317 ss.;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 18 marzo 1998, n. 313, in *Cons. St.*, 1998, I, p. 444 ss.;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 18 gennaio 1996, n. 108;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 30 settembre 1995, n. 1050, in *Giur. civ.*, 1996, I, p. 577
ss.;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza, 30 settembre 1995, n. 1050, in *Foro amm.*, 1995, p. 1934
ss.;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 31 dicembre 1993, n. 1112, in *Foro amm.*, 1993, I, p. 2380
ss.;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 6 marzo 1973, n. 80, in *Cons. St.*, I, p. 467 ss.;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 18 giugno 1960, n. 437, in *Riv. dir. sport.*, 1960, p. 116 ss.;

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 27 luglio 1955, n. 607, in *Cons. St.*, 1955, I, p. 958 ss.;

Corte dei Conti, sentenza 12 novembre 2015, n. 597, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, p. 121 ss.;

Corte di Appello di Bari, sentenza 8 febbraio 1984, in *Riv. dir. sport.*, 1984, p. 66 ss.;

Corte di Appello di Roma, sentenza 13 giugno 1964, in *Riv. dir. sport.*, 1964, p. 386 ss., e in
Giur. it. 1965, II, p. 508 ss.;

T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, sentenza 18 settembre 2006, n. 984, in *Foro amm. TAR*,
2006, p. 3064 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, sentenza 28 ottobre 2022, n. 13943, in *Foro Amm.*, 2022, 10, 2, p. 1314 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, sentenza 5 settembre 2022, n. 11407, in *Foro Amm.*, 2022, 9, 2, p. 1133 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, sentenza 19 gennaio 2022, n. 591, in *Foro Amm.*, 2022, 1, 100;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, sentenza 13 aprile 2018, n. 4100, in *Rass. avv. Stato*, 2018, II, p. 132 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, sentenza 11 ottobre 2017, n. 10171;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, sentenza 6 settembre 2016, n. 9563;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-ter, sentenza 23 gennaio 2017, n. 1163;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-ter, sentenza 18 gennaio 2017, n. 869;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-ter, sentenza 10 novembre 2016, n. 1146;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, sentenza 24 aprile 2013, n. 1783;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, ordinanza 14 dicembre 2005, n. 13616;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, sentenza 15 settembre 1998, n. 3458, in *Riv. dir. sport.*, 1999, p. 578 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, sentenza 23 giugno 1994, n. 1361, in *Trib. amm. reg.*, 1994, I, n. 2399;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, sentenza 26 agosto 1987, n. 1486, in *Giust. Civ.*, 1988, I, p. 2155 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, sentenza 15 luglio 1985, n. 1099, in *Giust. Civ.*, 1986, p. 2631 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, sentenza 16 gennaio 1984, n. 4, in *Foro amm.*, 1984, p. 1274 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, sentenza 15 novembre 1983, n. 878, in *Foro amm.*, 1984, p. 732 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, sentenza 11 gennaio 1982, n. 36, in *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 324 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, sentenza 1° giugno 1981, n. 569, in *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 167 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, sentenza 13 ottobre 1980, n. 882, in *Foro it.*, 1981, III, p. 459 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, sentenza 11 settembre 1978, n. 100, in *Foro it.*, 1979, III, p. 399 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, sentenza 14 aprile 2016, n. 4391;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, ordinanza 11 febbraio 2010, n. 241, in *Foro it.*, 2010, III, p. 528 ss.; in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 407; in *Giur. merito*, 2010, p. 2567 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, sentenza 3 novembre 2008, n. 9547;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, sentenza 19 marzo 2008, n. 2472, in *Foro it.*, 2008, 12, III, p. 599; in *Foro amm. TAR*, 2008, 7-8, p. 2080 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, 5 novembre 2007, n. 10849;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, sentenza 5 novembre 2007, n. 10894;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, sentenza 5 novembre 2007, n. 10911;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, sentenza 21 giugno 2007, n. 5645;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, sentenza 8 giugno 2007, n. 5280;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, sentenza 1° settembre 2006, n. 7910;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, sentenza 22 agosto 2006, n. 7331;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, sentenza 23 dicembre 2005, n.14813, in *Giur. it.*, 2006, p. 1756 ss.;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, sentenza 14 dicembre 2005, n. 13616;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, ordinanza 18 aprile 2005 n. 2801;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, ordinanza 28 luglio 2004, n. 4332;

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-quater, sentenza 11 dicembre 2012, n. 10304;

T.A.R. Toscana, Firenze, sez. I, sentenza 19 giugno 1998, n. 411, in *Foro amm.*, 1999, p. 833 ss.;

T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, sentenza 5 giugno 2003, n. 958, in *Foro amm. TAR*, 2004, p. 855 ss.;

T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, ordinanza 29 settembre 1993, n. 929, in *Foro it.*, 1994, III, p. 512 ss.;

T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, sentenza 19 aprile 2007, n. 679;

T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, decreto Presidente di sezione 4 aprile 2007, n. 401.

Ringraziamenti

Ringrazio innanzitutto il Professor Rossa, che dapprima ha accolto con piacere la mia proposta sulla materia oggetto della tesi e consigliato testi e materiale utile per l'elaborazione, e che durante il percorso è stato estremamente disponibile e comprensivo.

Un grazie infinito va ai miei genitori, Hilde e Igor. Grazie per la vostra pazienza, gli incoraggiamenti e le critiche, per aver sempre appoggiato le mie scelte e per aver assecondato i miei tempi dilatati. Un grazie speciale a mio papà, per le ore, le giornate e i fine settimana sacrificati e dedicati ad aiutarmi nello studio delle materie più ostiche. Grazie anche a mio fratello Karel, per non avermi, anche silenziosamente, mai fatto mancare il tuo sostegno (tra poco tocca a te).

Grazie ai miei nonni Aldina, Franco e Imelda, per esservi sempre interessati al mio percorso e avermi supportato. Un pensiero anche a nonno Ghislain: anche tu – a modo tuo – saresti felice di questo traguardo. Grazie ancora a mio zio Matteo, grande esempio di perseveranza, per il tuo supporto, e grazie a zia Paola, zia An, zio David, zio Bart (ci manchi), zio Jo, zia Eva, zia Katrien e zio Jan, e grazie alla “squadra” di cugini lontani ma vicini.

Emma, per te non ho abbastanza pagine a disposizione. Tu hai creduto in me più di chiunque altro, sei la mia più grande fonte di ispirazione, la persona che io più stimo in assoluto, la linfa vitale che mi ha nutrito nei momenti di sconforto. Grazie per essere stata qui al mio fianco, avermi supportato e sopportato. Grazie anche alla famiglia di Emma, per l'interesse e gli incoraggiamenti offerti, e per accogliermi ogni giorno col vostro calore.

Inoltre, chi mi conosce bene sa quanto ci tenga a ringraziare l'Orange Futsal, la mia seconda famiglia, nelle persone di Marco, Hernan, Massimo, Davì e tutti i miei compagni di spogliatoio, passati e attuali. Seppur forse inconsapevolmente, siete stati la mia grande valvola di sfogo: non potrò mai dimenticare ciò che avete significato in questi anni di studio. Un grande grazie anche al Prof. Andrea per gli stimoli positivi dentro e fuori dal campo, e per essere diventato ben di più di un preparatore.

Un immancabile grazie ai miei amici Tommaso, Vittorio, Edoardo, Bianca, Carlo, Andrea, Tommaso, Andrea e Alberto per i momenti di svago, per aver allontanato momentaneamente i miei doveri e averli sostituiti con i piaceri della vita.

Grazie ancora ai miei compagni Riccardo, Francesca, Chiara e Riccardo per aver alleggerito le ore di studio delle materie più noiose: siete stati una piacevole scoperta in questi ultimi anni.

