

FINALE DI PARTITA. LA CORTE COSTITUZIONALE «SALVA» L'AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO ITALIANO.

di Felice Blando*

SOMMARIO: 1. Il coraggio della concretezza. – 2. La questione di legittimità costituzionale prospettata dal tribunale amministrativo regionale di Roma. – 3. I parametri di costituzionalità dell'ordinamento sportivo fissati dalla Corte costituzionale. – 4. Il dilemma provvedimento o contratto rispetto al sindacato dei provvedimenti disciplinari sportivi. – 5. Potere disciplinare e interessi *estranei* all'ordinamento della Repubblica: spazi e limiti della tutela statale. La sentenza della Corte costituzionale segna la strada per il superamento della cosiddetta pregiudizialità amministrativa provocando immediati riflessi sulla giurisprudenza amministrativa. 6. Tutela giurisdizionale e tutela associativa: i nuovi equilibri costituzionali del d.l. n. 220/2003 convertito nella l. n. 280/2003.

1. *Il coraggio della concretezza*

Dieci anni fa con la sentenza 28 novembre 2001, n. 376, la Corte costituzionale ha riconosciuto agli arbitri la facoltà di sollevare nel corso del procedimento questioni di illegittimità costituzionale e di rimetterle alla Corte.

Un noto processualista italiano annotava la sentenza citata con un efficace titolo: «*Il coraggio della concretezza in una decisione storica della Corte Costituzionale*»¹. Anche per la decisione in commento potrebbe ripetersi quel titolo definendola come storica e coraggiosa, e secondo la modesta opinione di chi scrive si tratta di una sentenza giusta che costituisce una nota armonica nella complessiva giurisprudenza della Corte in materia di tutela dei diritti².

Il giudice delle leggi ha fissato la propria attenzione sul sistema della giustizia sportiva proprio sotto il profilo del rapporto con la giurisdizione statale, essendo stato rilevato un possibile contrasto tra essa e le norme contenute negli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione³.

* Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Palermo.

¹ Corte cost., 28 novembre 2001, n. 376, in *Giust. civ.*, 2002, p. 2883 ss., con nota di R. VACCARELLA.

² La decisione della Corte è invece accolta negativamente dai suoi primi commentatori, v. E. LUBRANO, *La Corte Costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, disponibile su www.giustamm.it, aprile 2011, n. 4; A. DE SILVESTRI, *La Corte Costituzionale «azzoppa» il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, disponibile su www.giustiziasportiva.it, 2011, n. 1.; A.E. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto ad agire in giudizio: una tutela «dimezzata»?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 733 ss.

³ Al tema della tutela giurisdizionale degli interessi regolati dall'ordinamento statale e dall'ordinamento sportivo sono stati dedicati, specie dopo la l. n. 280/2003, numerosissimi contributi, di recente v. almeno A. ROMANO TASSONE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e*

Tali norme risulterebbero sicuramente violate, con conseguente dichiarazione di incostituzionalità, ove si ritenesse il nostro sistema una forma di giurisdizione speciale⁴, o una manifestazione di essa, privando così gli aderenti all'ordinamento sportivo del diritto di agire in giudizio a tutela di una situazione giuridica soggettiva che si assume essere stata lesa.

La sentenza in esame ha, pertanto, una particolare importanza perché non si tratta di enunciazioni teoriche, ma di una pronuncia assai concreta mossa dall'esigenza di vagliare la legittimità costituzionale del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, contenente «disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva» (c.d. decreto salva calcio), convertito, con modifiche, in legge 17 ottobre 2003, n. 280.

La decisione afferma che:

- a) il fondamento della giustizia sportiva è costituito dall'autonomia negoziale e soggettiva dei titolari delle posizioni giuridiche in essa coinvolte;
- b) le questioni attinenti all'ambito tecnico e disciplinare esulano – in forza dell'art. 2, comma 1, lett. a) e b), l. n. 280/2003 – dall'area di rilevanza giuridica dell'ordinamento statale;
- c) tale scelta rientra nell'esercizio del potere legislativo che, ferma l'astratta garanzia costituzionale dell'azione, è libero di stabilire quali interessi restino interamente e esclusivamente assoggettati all'ordinamento sportivo, ma purché non afferiscano direttamente a beni costituzionalmente intangibili;
- d) i danni patrimoniali che derivano dall'applicazione dei provvedimenti disciplinari sportivi, anche se ritenuti giusti dal giudice sportivo, aprono la via alla tutela giurisdizionale statale.

Questi principi, o parametri, hanno permesso alla Corte costituzionale di respingere l'eccezione di incostituzionalità della riserva in ambito disciplinare a favore della giustizia sportiva (art. 2, l. n. 280/2003).

2. La questione di legittimità costituzionale prospettata dal tribunale amministrativo regionale di Roma

La questione di legittimità costituzionale prospettata alla Corte dal TAR Lazio prendeva le mosse da una sanzione di sospensione dall'attività federale e sociale per tre anni e quattro mesi, disposta dalla Corte federale della Federazione italiana pallacanestro nei confronti di un dirigente accusato di frode sportiva, i cui effetti erano ritenuti rilevanti anche per l'ordinamento statale⁵.

Prescindendo, per ovvii motivi, da qualsiasi rilievo concernente la fattispecie concreta e le sue peculiarità, occorre osservare che il giudizio innanzi al TAR

tutela giurisdizionale, in R. LOMBARDI, S. RIZZELLO, F.G. COCA, M.R. SPASIANO, (a cura di), *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, Milano, 2009, p. 65 ss.

⁴ Tale prospettazione emerge nella ricostruzione di F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007, p. 345 ss.

⁵ TAR Lazio, Roma, sez. III *ter*, ordinanza, 11 febbraio 2010, n. 241, in *Foro it.*, 2010, III, c. 528 ss., con annotazioni di A. PALMIERI; in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 407 e in *Giur. merito*, 2010, p. 2567, con nota di L. MARZANO, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto tra TAR e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*.

Lazio in punto di diritto ha dovuto risolvere la sempre presente eccezione del difetto di giurisdizione statale.

Invero, sia la Federazione italiana pallacanestro (FIP) che il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), costituitisi in giudizio eccepivano il difetto di giurisdizione del tribunale, trattandosi di materia che l'art. 2, comma 1, lett. b), l. n. 280/2003, riserverebbe agli organi della giustizia sportiva⁶. Il TAR, nel risolvere tale eccezione, ha rilevato che di fronte ad un testo normativo che riconosce in ambito tecnico e disciplinare la riserva al giudice sportivo, la giurisprudenza amministrativa ha applicato con notevole ampiezza la clausola di salvaguardia contenuta nella disciplina stessa (art. 1, comma 2), riconducendo la riserva sportiva al minimo comune denominatore della *irrelevanza* del rapporto controverso nell'ambito dell'ordinamento statale.

Il giudice *a quo* infatti prende atto di aver affermato la propria giurisdizione nei casi in cui le sanzioni disciplinari inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, e disapprovate dai destinatari delle stesse, non avevano esaurito i loro effetti nell'ambito sportivo, ma avevano avuto ripercussioni direttamente e immediatamente, sotto il profilo sia patrimoniale che morale, su posizioni giuridiche soggettive (diritto soggettivo o interesse legittimo) la cui tutela è demandata dall'ordinamento generale al giudice ordinario o al giudice amministrativo.

Il Consiglio di Stato nel 2008, tuttavia, si era espresso in termini apertamente difformi avendo ritenuto che l'interpretazione letterale della norma sopra citata non potesse autorizzare operazioni ermeneutiche «correttive» come quelle praticate dal TAR Lazio⁷. Quest'ultima opzione interpretativa, secondo il giudice del gravame, avrebbe finito per tradursi, «di fronte ad una norma dalla chiara ed univoca portata precettiva», in un'operazione di «disapplicazione» della legge incostituzionale, senz'altro preclusa al giudice amministrativo⁸.

Dinnanzi a questa prospettiva così netta, dunque, a detta del tribunale, anche al fine di garantire ai consociati la «certezza del diritto» in presenza di orientamenti contrastanti, non restava che sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma innanzi citata, e, *in parte qua*, del secondo comma l. n. 280/2003 nella parte in cui si riservavano ai soli organi di giustizia sportiva le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, ancorché idonee a ledere posizioni di diritto soggettivo o interesse

⁶ Per un chiaro esame di questa disciplina giuridica v., per tutti, M.R. SPASIANO, *Il rito sportivo*, in F.G. COCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*⁴, Torino, 2011, pp. 522-542.

⁷ Cons. St., sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782, in *Dir. proc. amm.*, 2010, p. 1409 ss., con nota di F. GOISIS, *Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche - sportive?*; in *Danno resp.*, 2009, p. 608 ss., con nota di L. CIMELLARO, *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*; in *Foro amm. C.d.S.*, 2008, p. 3111; in *Foro it.*, 2009, III, c. 195, con annotazioni di A. PALMIERI.

⁸ In coerente applicazione con la riserva di legislazione a favore del parlamento che, nei confronti del potere giurisdizionale, comporta non solo che ai giudici sia vietato applicare la norma di legge reputata incostituzionale, ma anche che ad essi non venga concesso il potere di disapplicarla direttamente (sul punto v. R. GUASTINI, *Il giudice e la legge. Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 1995, p. 27 ss.). Tuttavia, nel caso esaminato, il Consiglio di Stato ha ritenuto di poter decidere ugualmente la controversia sottopostagli senza necessità di sollevare la questione di costituzionalità delle norme contenute nella l. n. 280/2003.

legittimo, la cui tutela è affidata dall'ordinamento generale al giudice ordinario o amministrativo.

3. *I parametri di costituzionalità dell'ordinamento sportivo fissati dalla Corte costituzionale*

Il quadro di riferimento, chiaro in apparenza, presenta in realtà talune zone d'ombra sulle quali è necessario soffermare l'attenzione.

E' innanzitutto necessario verificare se le modifiche apportate dalla l. n. 280/2003 nella regolamentazione dei rapporti fra l'ordinamento statale e quello sportivo siano state idonee ad individuare con un grado accettabile di certezza la categoria delle situazioni soggettive regolate dall'ordinamento sportivo irrilevanti nell'ordinamento statale e, come tali, devolute alla tutela della «giustizia associativa»⁹ e la categoria delle situazioni soggettive regolate dall'ordinamento sportivo ma rilevanti per quello statale e, quindi, tutelabili innanzi alla giurisdizione statale. In secondo luogo, sarebbe utile stabilire se quest'ultimo intervento legislativo sia riuscito nell'auspicio, avanzato da più parti, di segnare i confini dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale¹⁰.

Certamente indicativo è, a tal proposito, il fatto che la Corte nell'affrontare la tematica in questione utilizzi l'immagine della *actio finium regundorum*.

La sentenza qui esaminata nell'affrontare il problema dell'autonomia parte dal presupposto che l'ordinamento sportivo italiano sia contrassegnato dalla «singolarità» di essere l'«articolazione» di un ordinamento di dimensione internazionale riconosciuto dall'ordinamento della Repubblica¹¹.

Nessun dubbio sembra poi avere la Corte circa il fatto che l'autonomia in questione trovi la sua radice, oltre che in recenti e significativi interventi legislativi, negli artt. 2 e 18 Cost; in questo senso, peraltro, poco tempo prima, si

⁹ Punto 4.2. del «considerato in diritto».

¹⁰ A questa conclusione giunse Franco Modugno in un suo saggio dedicato all'ordinamento sportivo. Vedi F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Rivista*, 1993, p. 327 ss. Di quest'ultimo autore meritano di esser viste pure le considerazioni precedenti svolte in *Legge - Ordinamento giuridico - Pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1985, in particolare pp. 236-252 e pp. 283-301.

¹¹ Punto 4.1. del «considerato in diritto». Tale tendenza volta a valorizzare il carattere internazionale dell'ordinamento sportivo trova il suo apogeo quando, in linea di massima, si ritiene che il potere disciplinare delle federazioni sportive si distingue dal «carattere intrinsecamente autoritativo dei provvedimenti disciplinari», la cui legittimazione deriverebbe anche dai nessi esistenti tra sanzioni disciplinari e regolare svolgimento delle competizioni sportive, «nazionali e internazionali»: Trib. Genova, sez. fer., ordinanza, 26 agosto 2005, nello stesso senso anche Trib. Genova, sez. fer., ordinanza, 18 agosto 2005, entrambe rese in occasione del noto e dibattuto «Caso Genoa», su cui v. il volume curato da A.M. BENEDETTI, con prefazione di V. ROPPO, *Il caso Genoa. Alla ricerca di un giudice*, Torino, 2005. Il medesimo organo giudicante peraltro, dopo aver affermato che l'attribuzione della giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo da parte dell'art. 3, comma 1, l. n. 280/2003 pone in astratto problemi di costituzionalità, in quanto la stessa si basa sul solo fatto che parte della controversia sia un organo sportivo, conclude però ritenendo che, con specifico riferimento alla materia disciplinare, la questione non è rilevante, dato che la giurisdizione esclusiva su di essa «trae la sua ragion d'essere, i suoi limiti e le sue modalità dall'appartenenza dell'ordinamento sportivo ad un ordinamento di carattere internazionale», oltre che dal carattere autoritativo delle pronunce disciplinari (pur adottate da soggetti privati).

era già espressa la Corte di cassazione chiamata a giudicare della legittimità del c.d. «vincolo di giustizia sportiva»¹².

In questa chiave, il combinato disposto tra gli artt. 2 e 18 Cost. sembrerebbe esprimere il permanente valore del *principio pluralista* anche per l'esperienza del fenomeno in esame, anzi per la Corte costituzionale «non può porsi in dubbio che le associazioni sportive siano tra le più diffuse «formazioni sociali dove [l'uomo]» svolge la sua personalità e che debba essere riconosciuto a tutti il «diritto di associarsi liberamente per finalità sportive»¹³.

Com'è evidente, le implicazioni non sono di scarso rilievo.

Per esempio, se ne potrebbe argomentare l'affermazione – molto presente nella nostra dottrina – che la Costituzione obbliga i poteri pubblici ad una serie di attività, di servizi, di spese e di interventi sull'attività sportiva organizzata al fine di potenziarne lo sviluppo¹⁴.

La libertà dell'esercizio delle manifestazioni «sportivo-agonistiche ad interesse nazionale» è stata considerata nozione rilevante dalla stessa

¹² In virtù del quale, come è noto, i consociati dell'ordinamento sportivo si obbligano a rivolgersi esclusivamente al sistema di giustizia sportiva per la risoluzione delle controversie tra loro insorte. Per tale linea di lettura si v. in particolare Cass., sez. I civ., 28 settembre 2005, n. 18919, in *Dir. e form.*, 2005, p. 1583 ss., con nota di L. GIACOMARDO, *Legittimo il vincolo di giustizia delle federazioni sportive. Secondo la Suprema Corte garantisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo* e Cass., sez. I civ., 27 settembre 2006, n. 21006, pubblicata insieme a TAR Lazio, sez. III ter, ordinanza, 22 agosto 2006, e Cons. St., sez. VI, ordinanza, 30 marzo 2007, in *Corr. giur.*, 2007, p. 1108 ss., con commenti di C. CONSOLO, *Due Corti e la giustizia sportiva del calcio fra arbitrato e atto amministrativo e, più ancora, tra pubblico e privato*, *ivi*, p. 1113 ss.; di G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia sportiva e azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, *ivi*, p. 1115 ss.; di V. VIGORITI, *Giustizia disciplinare e giudice amministrativo*, *ivi*, p. 1121 ss. In quest'ultima decisione, la Corte di cassazione ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, confermando la volontarietà dell'affiliazione e del tesseramento e, di conseguenza, dell'adesione al vincolo di giustizia sportiva e alle clausole compromissorie contemplate nei regolamenti federali.

¹³ Punto 4.1 del «considerato in diritto». Circa un trentennio indietro, il discorso imperniato sugli artt. 2 e 18 Cost. ha consentito ad una insigne dottrina di allargare l'indagine sulle formazioni sociali al di là degli stessi ambiti tradizionali previsti dalla Costituzione (chiesa, famiglia, partiti politici e sindacati), portando pure l'attenzione alle associazioni sportive. Per questa indicazione preliminare, v. il classico saggio di C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, vol. III, *Diritto pubblico*, Milano, 1978, p. 1565 ss., specificamente p. 1578. Sia pure marginalmente, non può essere passata sotto silenzio una fra le più interessanti applicazioni che dell'art. 2 Cost. e del concetto di formazioni sociali è stata recentemente prospettata dalla Corte costituzionale nell'intento di dare una dimensione nuova ad uno dei problemi più delicati che il diritto pubblico deve affrontare: la regolamentazione giuridica delle unioni omosessuali. Ci riferiamo alla importante pronuncia n. 138 del 2010, che, considerando l'unione omosessuale e la vita che vi si svolge alla stregua di una formazione sociale, ritrova proprio nell'art. 2 l'indicazione più adatta per realizzare l'obiettivo della loro tutela legislativa. Tra i molti commenti della sentenza citata v., per tutti, R. ROMBOLI, *La sentenza 138/2010 della Corte costituzionale sul matrimonio omosessuale e le sue interpretazioni*, disponibile su www.rivistaic.it, 2011, n. 3.

¹⁴ Il definitivo chiarimento scientifico rimane, per chi scrive, quello di G. GUARINO, *Lo sport quale «formazione sociale» di carattere sovranazionale*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1996, p. 353 ss., per il quale l'essere lo sport una «formazione sociale sovranazionale», in virtù del principio fondamentale posto dall'art. 2 Cost., comporta che gli interventi normativi di sostegno all'attività sportiva e il contributo dell'apparato statale perdono ogni connotazione di «discrezionalità», «in quanto rispondono a doveri ai quali lo Stato non può sottrarsi» (*ivi*, p. 358).

giurisprudenza costituzionale anche ai fini della limitazione della proprietà privata, riconducendo la normativa sull'accesso ai fondi privati per l'esercizio della caccia alla figura di un vincolo legittimo al diritto di proprietà¹⁵.

Se si segue questa strada, anche il rapporto tra la riforma del 2003 e la disciplina costituzionale della tutela giurisdizionale dei diritti risulta più complesso, se non invertito, rispetto ai canoni interpretativi presenti nella giurisprudenza prevalente del plesso TAR e Consiglio di Stato, che di qui a poco saranno esaminati.

Ecco quindi che i principi espressi dalla l. n. 280/2003 appaiono meno ridondanti o ripetitivi di quanto sembri a prima vista e meritevoli di attenzione.

Anche per questo l'approfondimento delle categorie in essa usate – autonomia e pluralità degli ordinamenti, statale e sportivo¹⁶, riparto di giurisdizione, potere disciplinare, tutela delle situazioni giuridiche soggettive – presuppone una verifica sia dei nessi con la tradizione, sia dell'incidenza delle norme costituzionali.

Su questi punti torneremo nello sviluppo di queste brevi osservazioni, ma per il momento bisogna porre l'attenzione sul problema relativo alle specifiche disposizioni su cui si è concentrata la questione di costituzionalità sollevata dal giudice rimettente.

Come è subito rilevabile, la categoria delle situazioni regolate dall'ordinamento sportivo che non possono incidere su situazioni rilevanti per l'ordinamento statale viene in concreto riferita ad una ben determinata ipotesi normativa, limitata ad alcune fattispecie che l'art 2, comma 1, lett. a) e lett. b), l. n. 280/2003 contempla espressamente, «l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive» e «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive».

Di fronte a tale categoria di norme e atti, da cui scaturiscono situazioni giuridiche sostanziali riconosciute soltanto dall'ordinamento sportivo, è giocoforza che rimanga preclusa la possibilità di utilizzare la giurisdizione statale¹⁷.

¹⁵ Corte Cost., 25 marzo 1976, n. 57: vedila pubblicata in *Resp. civ.*, 1976, p. 599 ss., con nota di A. GAMBARO, *Costo della caccia e funzione sociale della proprietà* e in *Giur. cost.*, 1976, p. 565 ss., con nota di A. CERRI, *Favor per l'interesse atipico rispetto all'interesse costituzionalmente tutelato*. La questione è peraltro molto complessa: per i riferimenti essenziali v. G. LIOTTA, *Profili dell'accesso nel diritto privato*, Padova, 1992, p. 57 ss.; ID., *La gratuità nello sport*, in AA. VV., *Temi di diritto sportivo*, Palermo, 2006, pp. 111-126.

¹⁶ Gli influssi della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici sono evidenti nella relazione al d.d.l. n. 4268 della XIV legislatura, recante il testo del d.l. n. 220/2003, successivamente convertito, con modificazioni, nella l. n. 280/2003, in *Guida al dir.*, 2003, n. 34, p. 136. Sul punto si rinvia alle sintetiche ed equilibrate annotazioni di N. PAOLANTONIO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, in *Foro amm. TAR*, 2007, p. 1137 ss. (nota a TAR Sicilia, Catania, sez. IV, 19 aprile 2007, n. 679); ID., *Ancora su sport e giustizia*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2007, p. 3537 ss. (nota a Cons. reg. sic., sez. giur., 8 novembre 2007, n. 1048).

¹⁷ L'art. 2, comma 2, l. n. 280/2003 prevede, infatti, che nelle materie aventi ad oggetto questioni tecnico-sportive e disciplinari le società, le associazioni, gli affiliati e i tesserati hanno «l'onere di adire» gli organi di giustizia sportiva. In dottrina, si rinviene l'affermazione secondo la quale, in questo modo, non si tratta «di un onere in senso proprio, quanto della indisponibilità dell'apparato giurisdizionale statale a fronte della inesistenza di un diritto o interesse legittimo da tutelare»: F.P. LUISO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport*. Il

Fra il giudice statale e le norme e gli atti aventi ad oggetto situazioni sostanziali che sono tali solo per l'ordinamento sportivo vi è un rapporto di *estraneità*, come quello che si instaura fra oggetti o soggetti che sono collocati su piani diversi e non commensurabili.

Questa loro qualificazione in termini di *estraneità* non sta ad indicare il disinteresse dell'ordinamento generale, ma sottolinea come le regole sportive vengano prese in considerazione nella loro dimensione fattuale alla quale viene riconnessa rilevanza giuridica in ordine ad effetti ben delimitati.

Lo spartiacque è costituito dal comma 2, art. 1, l. n. 280/2003, secondo periodo (c.d. «clausola di salvezza»), che nel dare una regolamentazione positiva alla sfera di autonomia tra i due ordinamenti citati limita la tutela giurisdizionale statale ai soli «casi di rilevanza» per l'ordinamento statale di diritti soggettivi o interessi legittimi «conness[i]» con situazioni sostanziali che sono tali solo per l'ordinamento sportivo.

Per questo motivo tale disposizione è stata – ed è tuttora – oggetto di una serie di contrastanti letture¹⁸, alcune accomunate dall'esigenza di estendere l'area della tutela statale (o attraverso la individuazione di una più aperta serie di «casi rilevanti», o ampliando la categoria della patrimonialità), altre invece tendenti a circoscrivere tale tutela. In quest'ultimo caso alla espressione «casi di rilevanza» contenuta nell'articolo sopra indicato viene attribuito il più ristretto significato di una «rilevanza di secondo grado», giacché «la situazione giuridica tutelata deve essere una situazione prevista dall'ordinamento statale e rispetto alla quale vi possono essere effetti e ricadute ulteriori in virtù del collegamento tra questa situazione giuridica soggettiva e l'ordinamento dello sport»: logico corollario di tale ricostruzione è che nell'area riservata all'ordinamento sportivo «l'intervento del giudice statale è tendenzialmente risarcitorio e che è dubbio che sia possibile un effetto conformativo [...], in quanto la rilevanza per lo Stato della situazione protetta dall'ordinamento sportivo non si identifica con quest'ultima – che resta affidata alla riconosciuta autonomia degli organi sportivi –, ma ha per oggetto le conseguenze ulteriori, che (solo queste) possono dare vita e veri e propri diritti soggettivi [...]»¹⁹; soluzione quest'ultima, peraltro, adesso avallata dalla sentenza in commento.

punto di vista del processualista, disponibile su www.judicium.it, 2010, § 2. In senso diverso è orientato P. SANDULLI, *Giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Diritto dello sport*, 2008, n. 3, p. 429 ss.; ID., *I limiti della «giurisdizione sportiva»* (nota a TAR Lazio, sez. III ter, 19 marzo 2008, n. 2472), in *Foro amm. TAR*, 2008, p. 2088 ss., in particolare p. 2093, nt. 13, il quale ritiene che la pregiudiziale sportiva altro non sia se non un «filtro all'azione» con funzioni deflative, che si può qualificare come «una condizione di perseguibilità dell'azione [...] già presente in altri settori dell'ordinamento processuale (quali quello del lavoro, quello agrario e quello societario)»; cospicché, secondo F. AULETTA, *Sport*, in G. VERDE (diretto da), *La giurisdizione. Dizionario del riparto*, Bologna, 2010, p. 687 ss., in particolare p. 691, «La esigibilità della sentenza di merito dai giudici dello Stato [...] è differita, almeno per “le società, le associazioni, gli affiliati e i tesserati”, all'avvenuto esperimento dei rimedi interni all'ordinamento particolare sotto pena di improcedibilità».

¹⁸ Per una valutazione globale, da ultimo, L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, 2010, p. 491 ss., in particolare p. 504 ss.

¹⁹ Così, con incisivo nitore, G. VERDE, *Sul difficile rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico* (Atti del 3° conv. naz. della S.I.S.D.I.C., Napoli, 27-29 marzo 2008), Napoli, 2009, p. 675 ss., in particolare pp. 677-678; ID., *Lineamenti di diritto dell'arbitrato*³, Torino, 2010, pp. 47-48; F. AULETTA, *Sport*, cit., pp. 691-692, il quale precisa che «il concetto di connessione implica che le fattispecie costitutive

Anche se queste succinte notazioni richiedono un maggior controllo critico e più larghi riscontri che ne confermino la compatibilità con il sistema delineato dalla l. n. 280/2003, tuttavia esse appaiono sufficienti per introdurre la duplice direzione entro cui si svolgeranno le presenti osservazioni²⁰.

Per un verso, l'indagine che si andrà sviluppando si inserisce, come episodio marginale, nel più vasto problema della tutela dei diritti o comunque degli interessi giuridici rilevanti, per porre in evidenza come le strategie o (per usare un termine più neutro) le tecniche normative attraverso le quali tale tutela si realizza, quando riguardano situazioni soggettive relative a quelle che genericamente possiamo chiamare formazioni sociali, si muovono in spazi più ristretti che non ricalcano gli schemi legali generali, per lo più riconnettibili all'autonomia di tali formazioni²¹. Talché anche nell'esperienza dell'ordinamento sportivo si è di fronte ad una organizzazione la cui partecipazione rende i membri titolari sia di diritti soggettivi o di interessi legittimi, che di posizioni soggettive estranee per l'ordinamento statale, non suscettibili di avvantaggiarsi delle normali forme di tutela.

Per un altro verso le proposte ricostruttive in ordine alla rilevanza dell'area riservata ai rimedi interni dell'ordinamento sportivo, che riguarda l'applicazione e l'osservanza delle proprie norme organizzative e statutarie, nonché i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, consentono di enucleare concetti e categorie operative utilizzabili per individuare al di là delle formali qualificazioni normative il ruolo che effettivamente svolgono le posizioni soggettive estranee all'ordinamento statale, e che come avremo modo di constatare assumono una collocazione chiave in considerazione delle pretese costituzionali dei membri dell'ordinamento sportivo.

Il quadro, peraltro, è molto più articolato e complesso: in proposito sono sintomatiche le frequenti ipotesi di emergenza contenziosa che è dato rilevare, e che giustificano i dubbi che l'assetto delineato dal legislatore del 2003 non trovi sul piano della regolamentazione giuridica una corrispondente attuazione. In effetti, così come dovrebbe emergere dalle considerazioni che si andranno

delle pur distinte posizioni soggettive – cioè, di quella a rilevanza soltanto interna all'ordinamento sportivo e dall'altra a rilevanza generale – abbiano in comune almeno uno dei loro elementi, dovendosi, al contrario, scartare che si dia connessione in presenza di una *semplice possibilità di riflessione* della prima sulla seconda» (il corsivo è nostro); cfr. pure L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, cit., p. 505, la cui opinione, però, va valutata tenendo presente la particolare sua proposta ricostruttiva della «fenomenologia sportiva» (*ivi*, p. 514 ss.).

²⁰ Per sviluppi approfonditi v. F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, cit.; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti fra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007;

²¹ Sulle modalità e delimitazioni delle forme di tutela all'interno delle formazioni sociali, con tutte le conseguenze che possono essere tratte in termini di tutela giurisdizionale, la dottrina manifesta una molteplice eterogeneità di vedute (vedi E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella costituzione italiana*, Padova, 1989, p. 119 ss.; ID., *sub art. 2 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Comm. alla Cost.*, vol. I, *Artt. 1-54*, Torino, 2006, p. 52 ss). Per un quadro d'insieme v. i volumi collettivi *Tutela della personalità nelle formazioni sociali* (Atti del convegno nazionale A.I.C. nei giorni 25 e 26 marzo 1972, Perugia, 1972, e segnatamente le Relazioni di P. RESCIGNO, *Tutela della personalità nella famiglia, nella scuola e nelle associazioni* e di G. FERRI, *Tutela della personalità nell'impresa*) e *Potere, poteri emergenti e loro vicissitudini nell'esperienza giuridica italiana* (Atti del convegno nazionale indetto dall'Accademia dei lincei nei giorni 20-22 marzo 1985, Padova, 1986).

sviluppando, non si tratta solo di una astratta questione sistematica; il ripetuto e puntuale intervento del giudice statale nelle controversie sportive è sintomo in realtà di più concrete difficoltà. Queste, nell'ambito del diritto sportivo, vengono di solito riconnesse alla questione di fondo dei limiti della assoggettabilità di questa materia alla disciplina giuridica statale. Se si ha riguardo agli interessi coinvolti e ai valori sottesi alle scelte normative, in un contesto maggiormente caratterizzato rispetto al passato dalla esigenza di un più incisivo intervento del legislatore nell'interno dell'ordinamento sportivo, appare fondato il dubbio che tale intervento possa racchiudere nei suoi schemi la trama dei particolari e complessi rapporti che hanno di solito trovato il loro assetto in altre regole di comportamento²².

In realtà però – considerate in una più vasta prospettiva – le accennate difficoltà emergono dalla categoria interpretativa autorità – libertà²³, sul cui sfondo si sono sviluppate alcune delle più significative ricostruzioni del diritto sportivo²⁴.

A seconda che l'anima dirigistica sia più o meno incalzante, il pendolo oscilla, lasciando all'ordinamento sportivo margini maggiori o minori al proprio potere di autodeterminazione.

Da ultimo le leggi in materia di sport, di cui alcune opportunamente richiamate dalla Corte costituzionale in motivazione, sembrano riconoscere anche al nostro ordinamento un maggior rispetto per la libertà

²² I principi generali del diritto sportivo, fondanti sulla lealtà, infatti operano come criteri direttivi per l'affermazione di valori che stanno al di fuori della previsione della norma statale.

²³ L'attualità di tale categoria nell'ambito del diritto pubblico è testimoniata dalle parole di Giampaolo Rossi: «La scienza amministrativistica ha destinato le sue migliori energie all'interno della dialettica autorità-libertà e, nella versione più moderna, ha posto limiti efficaci al potere fino ad arrivare ad una tutela delle situazioni soggettive nei confronti della pubblica amministrazione più soddisfacente, per molti versi, di quella che il singolo ha quando intrattiene rapporti con grandi organizzazioni private» (G. ROSSI, *Diritto pubblico e diritto privato nell'attività della pubblica amministrazione: alla ricerca della tutela degli interessi*, in *Dir. pubbl.*, 1998, p. 660 ss., in particolare p. 683).

²⁴ V., per esempio, le critiche che si rivolgono, da un lato, F. GOISIS, *Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche - sportive?*, cit., p. 1430 ss., note nn. 28, 32, 34, 58 e 59 e, dall'altro, L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, cit., p. 499, p. 517 nt. 200, p. 533 nt. 331; *Il rito in materia sportiva tra presupposti problematici e caratteristiche specifiche*, disponibile su www.judicium.it, specificamente § 2, nt. 16 e § 3, nt. 31; ID., *Sport e diritto: ovvero degli incerti confini tra Stato e società (a proposito di due contributi di Goisis e Manfredi)*, disponibile su www.grupposanmartino.it (18.6.2008), § 7, e A. DE SILVESTRI, *La giustizia sportiva*, in AA.VV., *Diritto dello sport*², Firenze, 2008, p. 142 ss.; ID., *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità delle federazioni sportive*, disponibile su www.giustiziasportiva.it, 2007, n. 3. Il primo studioso potenzia nel massimo grado l'aspetto pubblicistico collegato alle vicende sportive, finendo con il considerare la giustizia sportiva in sede CONI come attività provvedimentoale in forma arbitrale che termina con un provvedimento che ha natura amministrativa, in quanto tale assolutamente impugnabile dinanzi al giudice amministrativo. Gli altri due studiosi, invece, danno rilievo all'origine del fenomeno sportivo, che non proviene dall'alto, cioè dall'imposizione statale, ma proviene dal basso, cioè dal pluralismo della società civile e dalle libertà garantite ai privati dalla Costituzione (emblematico, a tal proposito, è il titolo di un discusso saggio di L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 1 ss.). In questa prospettiva, le pronunce dell'ultimo grado della giustizia sportiva finiscono per essere considerate espressione di una giustizia privata, tendenzialmente equiparabili, per lo Stato, alle pronunce arbitrali.

dell'organizzazione sportiva²⁵. Ma i fumi dirigistici – specie a giudicare da certe pronunce della giustizia amministrativa non ben controllate²⁶ – tendono spesso ad esercitare compressioni alla autonomia sportiva non del tutto meritevoli di approvazione²⁷.

Ben diverso è l'orientamento della nostra Corte: l'autonomia dell'ordinamento particolare regge, all'interno dell'ordinamento generale, quale conseguenza del valore positivo del primo per il secondo, nell'essere l'ordinamento sportivo «uno dei più significativi ordinamenti autonomi» strumentale allo sviluppo della personalità²⁸.

4. *Il dilemma provvedimento o contratto rispetto al sindacato dei provvedimenti disciplinari sportivi*

L'ordinamento sportivo contiene – come normalmente accade alle varie tipologie di ordinamento giuridico – norme organizzatorie, che mirano ad istituire ed a regolare condotte autoritative e, con esse apparati di comando e di giustizia interna: tale «organizzazione» è una caratteristica immancabile nel modello dello sport agonistico ed è presente in tutte le carte internazionali e nazionali.

Per meglio chiarire i termini della problematica è necessario risalire, sia pure per sommi capi, all'analisi del fenomeno sportivo compiuto dalla scienza giuridica italiana.

Già nel 1929, in *Il diritto dei privati*, Cesarini Sforza apriva il fenomeno sportivo alla dimensione istituzionale. L'associazione, una volta costituita, dà

²⁵ L'art. 1 l. 23 marzo 1981, n. 91, recante norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti, enuncia l'importante principio per cui: «l'esercizio dell'attività sportiva, sia essa svolta in forma individuale o collettiva, sia in forma professionistica o dilettantistica, è libero».

²⁶ Uno degli esempi è TAR Sicilia, Catania, sez. II, ordinanza, 5 giugno 2003, n. 958, disponibile su www.giustizia-amministrativa.it, preoccupata di radicare la propria competenza in relazione ad un caso avente ad oggetto la contestazione di una pronuncia della Corte federale presso la FIGC, stante l'idoneità delle pronunce emesse da quest'ultimo organo ad alterare i «risultati acquisiti sul campo». Merita di essere segnalato il fatto che il tribunale nella premessa alla sua decisione ha ricordato come la competenza della giustizia statale si radica solo al cospetto di pronunce sportive che rilevano sul piano dell'ordinamento generale e non soltanto su quello sportivo, cadendo così in una vistosa contraddizione.

²⁷ Ci riferiamo all'indirizzo giurisprudenziale che ritiene rilevanti per l'ordinamento statale anche sanzioni disciplinari prettamente interne quali, ad esempio, l'irrogazione di una penalizzazione dei punti in classifica (TAR Lazio, sez. III *ter*, 21 giugno 2007, n. 5645, in *Foro it.*, III, 2007, c. 473 e in *Giorn. dir. amm.*, 2007, p. 883 ss.) o la sospensione del campo di gioco (TAR Sicilia, Catania, sez. IV, 19 aprile 2007, n. 679, cit.).

²⁸ Punto 4.1. del «considerato in diritto». Naturalmente, a loro volta, il pericolo di abusi, di tirannie possono scaturire dalla libertà riconosciuta alle formazioni sociali; quest'ultime, infatti, possono trasformarsi in centri di potere e di oppressione, per i soci e per i terzi. Ragion per cui il riconoscimento alle formazioni sociali di una loro capacità di azione giuridica, tanto nel campo del diritto sostanziale che del diritto processuale, deve accompagnarsi ad un contestuale movimento di freno, di limite e di controllo. Fra la vasta letteratura in argomento, v. le stimolanti meditazioni di M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Pol. dir.*, 1975, p. 579 ss. e altresì in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale – Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Milano, 1977, anche per riferimenti comparativi. Vedi ora, per tutti, G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. La libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, p. 1 e *passim*.

vita ad un ordinamento giuridico, dalle cui norme «si può sempre risalire ad una volontà superiore a quella dei singoli associati», «che è la volontà di chi governa l'unione»²⁹. E perciò prosegue «non vi è scopo sociale senza un governo, cioè senza un'autorità dalla quale l'ordinamento del corpo deriva e è mantenuto»³⁰. Da questo punto di vista, le sanzioni disciplinari previste dallo statuto rappresentano «la manifestazione più evidente del carattere imperativo degli ordinamenti giuridici privati»³¹. Esse risultano non assimilabili alle pene convenzionali o clausole penali presenti nel diritto privato (che non è «il diritto dei privati»), questo perché le finalità dei due strumenti non coincidono: le sanzioni disciplinari esprimono il «diritto penale dei corpi sociali» attraverso una tecnica di normazione che continua ad utilizzare schemi propri del diritto repressivo e, di contro, le pene private si incontrano in campi che attengono alla realizzazione degli interessi sottesi alla struttura dell'obbligazione civile e rappresentano uno strumento di tutela volto alla attuazione delle corrispondenti aspettative.

Più specifico e incisivo si fa il discorso di questo autore nelle pagine dedicate alle *funzioni tecniche* che, per le organizzazioni sportive, costituiscono lo scopo essenziale. La funzione tecnica è diretta a disciplinare le regole della gara, «e essendo l'osservanza di queste, ai fini dell'associazione, d'*ordine pubblico*, sono sancite misure disciplinari contro la loro inosservanza», e questo potere non può non connettersi a vere e proprie «funzioni giurisdizionali» nell'ambito del corpo sociale³².

Il carattere di un vero e proprio ordinamento giuridico è spinto alle ultime conseguenze laddove viene recisamente affermato che il principio di «lealtà» costituisce la «trama essenziale» dei rapporti sportivi, e è sulla base di esso che si svolgono quei rapporti tecnici che le autorità sportive controllano³³.

Ma un approfondito esame di questa teoria, sulla quale non ritorneremo, ci porterebbe troppo lontano; in questa sede ci basta sottolineare che nella realtà odierna la sostanziale irriducibilità del potere disciplinare dell'ordinamento giuridico sportivo alla tutela giurisdizionale statale sarebbe incompatibile con l'art. 2 Cost³⁴.

Secondo una diversa impostazione, decisamente più seguita, la potestà riconosciuta all'ordinamento sportivo di emanare nei confronti dei suoi membri sanzioni disciplinari trova fondamento nelle categorie delle obbligazioni e dei

²⁹ Qui citato nell'edizione della collana *Civiltà del diritto per i tipi Giuffrè*, 1969, con la presentazione di S. ROMANO, p. 43; infine, a conclusione del ciclo di pensiero dell'autore, cfr. ID., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, c. 1381 ss.; pubblicato anche in *Rivista*, 1969, p. 359 ss.

³⁰ W. CESARINI SFORZA, *op. loc. cit.*

³¹ W. CESARINI SFORZA, *op. cit.*, p. 80.

³² W. CESARINI SFORZA, *op. cit.*, p. 85.

³³ W. CESARINI SFORZA, *op. cit.*, pp. 32-33.

³⁴ Come scrive efficacemente F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1965, p. 167, le costituzioni contemporanee: «[...] hanno democratizzato e sottoposto ai principi dello Stato di diritto finanche l'ordinamento militare [...], il più restio forse, a causa delle sue origini prestatatali [...], ad aprirsi all'ordinamento generale [...]»; l'autore si riallaccia a Vittorio Bachelet, *L'ordinamento militare*, Milano, 1962. Per una parte della dottrina, la vicenda dell'ordinamento militare è segnata dalla permanenza di ostacoli e lacune rispetto allo svolgersi dei diritti e della loro tutela (lo ribadisce V. ONIDA, *La Corte e i diritti: tutela dei diritti fondamentali e accesso alla giustizia costituzionale*, in *Studi in onore di L. Elia*, t. 2, Milano, 1999, p. 1095 ss., in particolare p. 1097).

contratti. Sicché, chi intende aderire nell'ambito di un settore regolamentato dell'ordinamento sportivo (persona fisica o società sportiva), è tenuto a rispettare le relative disposizioni disciplinari previste negli statuti federali che si configurano come mere «pene private»³⁵, ed in quanto tali, non differiscono da quelle inflitte dagli organi di ogni altra associazione di diritto privato³⁶.

Il carattere contrattuale delle sanzioni disciplinari, secondo la tesi in esame, condiziona in modo rilevante i possibili esiti processuali nell'ipotesi di impugnazione giudiziale del provvedimento punitivo: l'inadempimento del tesserato («debitore»), anziché attribuire all'associazione («creditore») il potere di agire in giudizio per chiedere la risoluzione del contratto, conferisce agli organi dell'associazione il potere di sciogliere unilateralmente il rapporto obbligatorio; spetterà beninteso all'altra parte provare la correttezza o diligenza del comportamento tenuto o contestare la liceità dell'atto di esclusione³⁷.

Dall'altro lato, lo si è già visto, una parte non indifferente della dottrina e la giurisprudenza prevalente abbracciano – talora con atteggiamento estremistico – la tesi pubblicistica.

Prevalentemente in passato si riteneva che le federazioni sportive, in quanto «organi» del CONI (facendo leva soprattutto sulla dizione dell'art. 5, comma 1, l. n. 426/1942), partecipassero della natura pubblica che quest'ultimo fuor di ogni dubbio aveva (e ha); e quindi, coerentemente, si affermava che i regolamenti federali erano fonti di diritto per l'ordinamento statale in quanto regolamenti di un ente pubblico, che gli atti delle federazioni erano atti di natura amministrativa, e che, per ciò che ci riguardava, tutto il settore disciplinare federale doveva imputarsi all'attività disciplinare della pubblica amministrazione³⁸.

Una volta escluso ad opera dell'art. 15, comma 2, d.lgs. n. 242/1999, che le federazioni facciano parte della pubblica amministrazione, e quindi siano munite di poteri autoritari, vista la loro espressa qualificazione di persone giuridiche di diritto privato operata dalla norma citata, permangono però le difficoltà a distinguere tra funzioni a valenza pubblicistica e funzioni a valenza privatistica.

La loro stessa ineccepibile configurazione formale come soggetti privati lascia infatti grandi dubbi quando si passa al piano applicativo³⁹.

³⁵ Cfr., per tutti, F.P. LUIO *Le «pene private» nel diritto sportivo*, in F.D. BUSNELLI e G. SCALFI (a cura di), *Le pene private*, Milano, 1985, p. 169 ss., specificamente p. 174.

³⁶ Per l'originaria impostazione del problema cfr. F.P. LUIO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, p. 239 ss., e *ivi* numerosi riferimenti alla giurisprudenza e dottrina precedenti. Sul fondamento giuridico del potere disciplinare, con importanti riferimenti all'ordinamento sportivo, v. il sintetico ma efficace quadro di M. BASILE, *Le persone giuridiche*, con un contributo di M.V. DE GIORGI, in G. IUDICA e P. ZATTI (a cura di), *Tratt. dir. priv.*, Milano, 2003, p. 258 ss.

³⁷ F.P. LUIO, *La giustizia sportiva*, cit., pp. 243-244 e pp. 355-356. Non è irrilevante porre in evidenza che nel 1993, nella voce *Giustizia sportiva*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*⁴, vol. IX, Torino, p. 222 ss., specificamente p. 234, questo autore ha mutato la propria posizione, giungendo ad una concezione parzialmente diversa da quella che emerge nei suoi scritti precedenti.

³⁸ Così, con estrema chiarezza, Cons. St., sez. VI, 7 maggio 1996, n. 654, in *Foro amm.*, 1996, p. 1573 ss.

³⁹ Non giova neanche alla chiarezza della qualificazione degli atti federali il comma 1 dell'art. 15 che impiega il vago criterio della «valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI» (sulla individuazione delle quali cfr. art. 23, comma 1, Statuto CONI, ultima versione del 26 febbraio 2008). Ad ogni modo, per tale «area pubblica» dovrebbe valere la perspicua indicazione di G. NAPOLITANO, *Sport*, in *Diz. Dir. pubbl.*, diretto da

Una semplificante risposta potrebbe ricavarsi dall'esame letterale della disposizione in esame – in particolare commi 1 e 2 – e consistere nella duplicità della natura delle federazioni: da ciò discende che qualora esse pongano in essere attività finalizzate alla realizzazione di interessi fondamentali e istituzionali dello sport devono essere considerate organi del CONI, con la conseguenza che gli atti adottati nell'esercizio di tale funzione devono essere ascritti alla giurisdizione del giudice amministrativo allorché incidano su posizioni di interesse legittimo⁴⁰.

Riteniamo tale risposta semplificante non solo perché l'utilizzo di clausole elastiche quali «interessi fondamentali» e «interessi istituzionali» dello sport lascia uno spazio pressoché incontrollabile alla formazione del convincimento del giudice, ma anche perché la regolamentazione oggi vigente inverte la relazione fra il nucleo pubblico e privato delle federazioni, derivandone un contesto di maggiore valorizzazione gli atti di autonomia normativa di queste organizzazioni, aperti a recepire in positivo una multiforme serie di contenuti in «conformità» e «armonia» con l'ordinamento internazionale⁴¹.

Una risposta più argomentata viene fornita da un orientamento dottrinale⁴² per cui il potere disciplinare del CONI troverebbe legittimazione in una «delega» dello Stato al CONI; il conferimento di tale «delega» non significa disinteresse o depauperamento delle possibilità di intervento dello Stato. Alla luce di tale premessa la circostanza che le sanzioni disciplinari siano poi inflitte dalle singole federazioni, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, non influisce sulla natura amministrativa del provvedimento, che in modo corretto può provenire da soggetti non di diritto pubblico.

Per la verità la contrapposizione tra i fautori dell'una o dell'altra concezione dal punto di vista applicativo si stempera: i sostenitori della tesi contrattuale convengono, con coloro che propugnano la tesi pubblicistica, circa la sindacabilità da parte del giudice statale dei provvedimenti adottati dagli organi a carattere disciplinare. Né potrebbe essere diversamente, se si considera che l'art. 2 Cost. tutela i diritti dell'uomo entro le formazioni sociali ove si svolge la loro personalità, tra le quali, come oggi ribadisce la Corte costituzionale, è certo che devono essere comprese le «associazioni» sportive: anche nei rapporti instaurati nell'ambito di queste particolari «formazioni sociali» deve dunque potersi esercitare una piena tutela giurisdizionale, che salvaguardi l'aderente da ogni forma di abuso degli organi sociali⁴³.

S. CASSESE, vol. VI, 2006, p. 5678 ss., specialmente p. 5683, e cioè che da essa non consegue una modificazione del regime degli atti, che rimane quello di diritto privato.

⁴⁰ Cons. St., sez. VI, 10 settembre 2007, n. 4743, in *Banca dati Infoutet – DVD*. Per l'originaria impostazione della compresente natura pubblica e privata cfr. Cass., sez. un. civ., 9 maggio 1986, n. 3091 e Cass., sez. un. civ., 9 maggio 1986, n. 3092, entrambe in *Foro it.*, 1986, I, c. 1251 ss.

⁴¹ Vedi l'art. 1 d.lgs. n. 242/1999, come sostituito dall'art. 1 d.lgs. n.15/2004.

⁴² F. GOISIS, *La giustizia sportiva*, cit., p. 70 ss., e per un riepilogo p. 363 ss.

⁴³ Sul significato di questa norma nel fenomeno associativo v., riassuntivamente, F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio di maggioranza*, Bologna, 2007, p. 157 ss., p. 254 ss., il quale riafferma che per tramite dell'art. 2 Cost. si è provveduto al «riconoscimento di rilevanza», per lo Stato, di tutte le associazioni, riconosciute o non riconosciute, la necessaria soggezione di queste ultime al diritto comune, e la rivendicazione, alla Repubblica, della funzione di garante di tutte le libertà dell'individuo, anche all'interno delle associazioni. Una funzione che, allo stato della legislazione, avrebbe potuto assolvere il giudice,

La discordia tra i due orientamenti si esprime piuttosto sulle forme di tutela per la protezione dei diritti degli aderenti. L'idea contrattualistica risulterebbe preferibile, secondo i suoi fautori, perché i ricorsi interni avverso gli atti disciplinari sono «finalizzati ad oppugnare esclusivamente la corretta applicazione, da parte degli organi giustiziali federali, delle regole del contratto associativo consacrate nei relativi regolamenti sportivi»⁴⁴.

Di conseguenza, la giurisprudenza di legittimità ha utilizzato lo schema dell'autonomia privata per ricondurre la giustizia interna nell'ambito dell'arbitrato, evitando in tal modo che essa possa impingere di fronte al divieto degli arbitrati obbligatori. L'appello all'arbitrato amplifica l'area dell'autonomia sportiva, atteso che l'equiparazione delle decisioni dei giudici sportivi ai lodi induce a ridurre i casi di impugnabilità e il controllo esercitabile sulle decisioni dall'autorità giudiziaria. Deve – sempre per questo orientamento – escludersi una relazione di necessaria consequenzialità fra decisioni disciplinari e rilevanza anche per l'ordinamento dello Stato. Si precisa infatti che la «riserva» di giustizia sportiva non opera al cospetto di controversie che esigono decisioni «sull'osservanza di norme riguardanti l'esercizio delle attività sportive poste dal legislatore della Repubblica»⁴⁵.

I critici dell'adeguatezza delle categorie privatistiche, viceversa, sostengono che sarebbe proprio la prospettiva pubblicistica la più idonea ad apprestare una tutela effettiva e sostanziale agli aderenti all'ordinamento sportivo: riconoscendo che la posizione degli organi di giustizia sportiva è di diritto pubblico, che il potere da essi esercitato ha le valenze specifiche della discrezionalità amministrativa, la posizione del soggetto che subisce il giudizio disciplinare, e la conseguente pronuncia, è di interesse legittimo, le reazioni alla sua lesione seguono il modello del sindacato del giudice amministrativo⁴⁶.

Nell'interpretazione accolta dal tribunale amministrativo regionale di Roma in numerose pronunce l'interesse pubblico dello sport nazionale si presenta come una figura dai confini molto ampi e precisi: la discrezionalità amministrativa delle federazioni sportive, in quanto riferita ad un interesse pubblico, trova limiti nei principi dell'attività amministrativa quali quello che prescrive la comunicazione dell'avvio del procedimento agli interessati (art. 7, l. n. 241/1990), oppure quello della ultrattività della misura disciplinare nei confronti del soggetto il cui rapporto con la federazione sia già cessato, oppure quello del diritto di accesso alla documentazione amministrativa⁴⁷.

sotto ponendo gli «accordi degli associati» di cui all'art. 36 ai medesimi limiti di invalidità cui è esposto lo statuto di un'associazione riconosciuta.

Questa lettura equivale, peraltro, all'affermazione che giacché ogni ordinamento giuridico ha una sua organizzazione e ogni associazione è giuridicamente rilevante, almeno ai sensi dell'art. 36 c.c. (ma anche dell'art. 18 Cost.), un ordinamento giuridico particolare è, nell'ordinamento statale, entificato se non altro come associazione non riconosciuta (così F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, cit., p. 579).

⁴⁴ Cfr. A. DE SILVESTRI, *La giustizia sportiva*, cit., p. 147.

⁴⁵ Cfr. M. BASILE, *L'autonomia delle federazioni sportive*, in *N. giur. civ.*, 2008, p. 307 ss., specificamente p. 326.

⁴⁶ F. GOISIS, *La giustizia sportiva*, cit., pp. 344-345.

⁴⁷ Sull'applicabilità dei principi del procedimento amministrativo v., tra le tante, TAR Lazio, sez. III *ter*, 1 aprile 2004, n. 2987, cit., per il quale spetta anche al giudice amministrativo «la tutela del rapporto associativo (e, quindi, della sua cessazione), trattandosi di un rapporto di per sé certamente rilevante per l'ordinamento sportivo, ma che va ad incidere parimenti su posizioni

5. *Potere disciplinare e interessi estranei all'ordinamento della Repubblica: spazi e limiti della tutela statale. La sentenza della Corte costituzionale segna la strada per il superamento della cosiddetta pregiudizialità amministrativa provocando immediati riflessi sulla giurisprudenza amministrativa*

Nel discorso della Corte non viene presa alcuna posizione in merito alla fondatezza dell'una e dell'altra tesi in rapporto specifico alla «questione», così come essa le è stata posta dalle parti e dal giudice.

Nella riflessione costituzionalistica l'accoglimento dell'una o dell'altra delle due tesi sommariamente esposte dovrebbe risultare indifferente quando il comportamento degli organi di giustizia sportiva leda i diritti inviolabili dell'uomo.

La dottrina e la giurisprudenza, di qualunque orientamento, ribadiscono che le norme costituzionali costituiscono un limite invalicabile sia nei confronti dello statuto (che, ad esempio, non potrebbe certamente prevedere legittimamente sanzioni lesive della libertà personale), sia rispetto all'attività degli organi disciplinari (che, ad esempio, non potrebbero certo compiere atti di indagine di natura coercitiva, come sequestri e perquisizioni).

Sia che la norma costituzionale, in quanto norma superiore, sia destinata a prevalere sull'autonomia privata (se il fenomeno sportivo va inquadrato in questo schema), sia che abbia funzione di limite all'autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo (se è questa la prospettiva da seguire), il risultato non dovrebbe comunque cambiare.

Riportando in questo quadro generale l'ipotesi specifica qui considerata, al giudice delle leggi non viene difficile dedurre innanzitutto che interessi quali la possibilità di essere affiliati o tesserati ad una federazione sportiva, nonché le condizioni per poter svolgere attività agonistica, disputando le gare e i campionati ufficiali, non possono essere disgiunti dalla considerazione delle pretese costituzionali della libertà di associazione o di svolgimento della personalità del singolo atleta, o della libertà di iniziativa economica delle società che svolgono sport a livello professionistico. Un importante elemento a sostegno di tale argomento, ribadisce la Corte, si può arguire dalla scelta compiuta dal legislatore della conversione del d.l. n. 220/2003; il testo del d.l. citato, convertito con modificazioni in l. n. 280/2003, conteneva due ipotesi ulteriori di riserva, segnatamente: «c) l'ammissione e affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; d) l'organizzazione e lo

regolate dall'ordinamento generale». Per la comminatoria di una sanzione disciplinare a carico del tesserato dimessosi dalle cariche federali in pendenza di un procedimento disciplinare v. TAR Lazio, 19 marzo 2008, sez. III *ter*, n. 2472, disponibile su www.federalismi.it, ed in *Foro it.*, 2008, III, c. 599 ss., che a sostegno della propria statuizione richiama «i principi pacificamente affermati nell'ambito del pubblico impiego». Vedi, in precedenza, Cass., sez. un. civ., 10 novembre 1994, n. 9531, in *Giust. civ.*, 1995, I, p. 391 ss., con nota di G. VIDIRI, *Potere disciplinare delle Federazioni sportive e competenze dell'a.g.o.*, che afferma la competenza del giudice ordinario sulla domanda del sottoposto a procedimento disciplinare, diretta ad impedire la prosecuzione dell'azione e ad ottenere la sospensione degli effetti delle sanzioni già emesse. Sull'accesso ai documenti v. TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 18 settembre 2006, n. 984, in *Giur. merito*, 2007, p. 1750 ss., con nota di M.R. GIANGROSSI, *Il diritto di accesso sugli atti delle federazioni sportive*.

svolgimento delle attività agonistiche non programmate e a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre e atleti». La cancellazione dal novero di quelle riservate è dovuta al fatto che tali situazioni si avviano a diventare diritti (aspettative), che sono poi attuazione di «fondamentali diritti di libertà»⁴⁸.

In altre parole, siamo in presenza di una colorazione pubblicistica più o meno intensa di posizioni di diritto, nel senso che un'eventuale sanzione disciplinare sportiva che illegittimamente incida su di esse, offende anche un ulteriore bene giuridico, considerato degno di protezione da parte dell'ordinamento, a vantaggio della generalità dei consociati. Ecco nascere allora, per questa e solo per questa categoria di posizioni giuridiche, la necessità di forme di tutela più intensa di quella associativa.

Di fronte a norme, invece, che impongono agli sportivi l'obbligo di fedeltà, di obbedienza, di lealtà (e di quelle che regolano il correlativo sistema disciplinare a presidio della loro osservanza) è opportuno non perdere di vista che esse si inseriscono in una diversa vicenda che coinvolge gli stessi soggetti, in quanto partecipi di un ordinamento autonomo.

Il quadro di riferimento è quindi diverso da quello fino ad ora tenuto presente, in quanto si tratta di rapporti inseriti nella complessa trama di situazioni giuridiche facenti capo ad una formazione sociale.

In particolare appare opportuno mettere in evidenza che il problema che queste situazioni giuridiche pongono non è quello di aprire all'ambito della patrimonialità o al criterio dell'alterazione dello «status» di affiliato o tesserato, ove farne risaltare la rilevanza, ma è di segno contrario. Si tratta di esaminare come, a fronte della non applicabilità di tutte le forme di tutela proprie delle situazioni giuridiche statali, vada intesa la rilevanza dei rapporti in esame. La risposta della Corte è a tal proposito netta, di fronte alle sanzioni disciplinari inflitte agli aderenti dagli organi di giustizia sportiva, per chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva, il ricorso al giudice statale è ammesso per ottenere l'eventuale risarcimento del danno ingiusto lamentato, esso non è contro l'atto attraverso il quale è irrogata la sanzione.

L'argomentazione innesca importanti conseguenze di ordine sistematico. Innanzitutto si può affermare che, di fronte al potere disciplinare delle federazioni sportive, gli aderenti non sono titolari di meri interessi di fatto e che

⁴⁸ Punto 4.2. del « considerato in diritto ». Su questo cambiamento si era già espresso Cons. St., sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025, pubblicata insieme a Cass., sez. un. civ., 1 ottobre 2003, n. 14666, in *N. giur. civ.*, 2005, p. 263 ss., con note di M. BASILE, «La giurisdizione sulle controversie con le federazioni sportive» e di A.R. TASSONE, «Tra arbitrato amministrato e amministrazione arbitrale: il caso della "Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport"»; in *Foro amm. C.d.S.*, 2005, p. 1233 ss., con nota di L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale «si imparruccano» di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*; in *Dir. proc. amm.*, 2005, p. 997, con commenti di F. GOISIS, *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della Camera arbitrale CONI nelle controversie che la l. 280/2003 affida al giudice amministrativo* e di M. ANTONIOLI, *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, che ha interpretato la soppressione intervenuta in sede di conversione quale indice: «della volontà del legislatore di non considerare indifferenti per l'ordinamento statale controversie, quali quelle inerenti all'affiliazione delle società alle federazioni e i provvedimenti di ammissione ai campionati, trattandosi di provvedimenti di natura amministrativa in cui le Federazioni esercitano poteri di carattere pubblicistico in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CONI» (punto 2.2).

il giudice statale perciò può esercitare un sindacato effettivo; poi va detto che, essendo gli atti disciplinari diretti a punire la violazione di norme dell'ordinamento sportivo, non sono censurabili in via immediata e che, pertanto, una tutela di tipo demolitorio non è ammissibile; infine, il giudice statale può intervenire con una tutela di tipo risarcitorio, che risulta essere il luogo privilegiato ove la «rilevanza» delle situazioni soggettive si scarica.

L'intervento effettuato non è quindi un semplice aggiustamento di carattere tecnico, incentrato sulla definizione astratta delle categorie, che non muta nulla, ma è di sostanza, perché ha cercato di elaborare categorie adeguate all'assetto attuale dei rapporti dell'ordinamento statale con quello sportivo che, si ripete, per una chiara scelta di politica legislativa risultano innestati sul principio dell'autonomia.

Al di là delle distinzioni e sottodistinzioni fatte dalla dottrina – incapace di affrancamento dai canoni del positivismo giuridico, sia pure mascherato dal perpetuarsi del tradizionale richiamo a non ben identificati «principi fondamentali»⁴⁹ – la Corte ha, implicitamente, ribadito ciò che aveva affermato in una recente pronuncia, ossia che: « Non è [suo] compito [...] procedere ad aggiustamenti delle norme processuali per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo, senza che si possano rilevare lesione dei principi o regole contenuti nella Costituzione e di diritti costituzionalmente tutelati»⁵⁰.

Detto altrimenti: il problema che si è posto la Corte non è tanto quello della giurisdizione né quello della eventuale limitazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia⁵¹, ma piuttosto quello del contenuto della tutela da offrire alle situazioni soggettive prive di rilevanza costituzionale, eventualmente lese dai provvedimenti disciplinari sportivi, perché si tratta

⁴⁹ Si legga, in questo senso, l'analisi di A. BONOMI, *Giustizia sportiva e giustizia statale. Qualche riflessione sulla legittimità costituzionale della legge 17 ottobre 2003, n. 280*, in *Riv. dir. cost.*, 2004, p. 171 ss., in particolare p. 193, nt. 75, il quale riteneva che di fronte ai dubbi di costituzionalità della l. n. 280/2003, si sarebbe addirittura potuto pensare ad un «ricorso del singolo [...] esercitabile nelle ipotesi in cui non sia possibile giungere alla Corte attraverso la via giurisdizionale [...] con cui far valere davanti l'autorità giudiziaria competente le supposte violazioni di diritti fondamentali».

⁵⁰ Corte cost., 12 giugno 2007, n. 182, in *Corr. giur.*, 2007, p. 1014 ss.

⁵¹ Tale giurisdizione è stata oggi fedelmente ripresa e sostituita dal comma 13, art. 3, allegato 4, d.lgs. n. 104/2010. Infatti, all'art. 3, comma 1, le parole «è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo» sono state sostituite, ai sensi della norma citata, dalle parole «è disciplinata dal codice del processo amministrativo». La Suprema Corte, con ordinanza 12 marzo 2009, n. 5973, in *Foro it.*, 2009, I, c. 3046 ss., con annotazioni di A. PALMIERI, ha affermato il principio secondo cui rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la domanda con cui si chiede il risarcimento dei danni derivanti dagli atti federali con cui una società calcistica non era stata ammessa ad un campionato di serie superiore, non esulando dal suo ambito le azioni risarcitorie promosse da soggetti terzi rispetto ai destinatari degli atti da cui si ritiene scaturisca il pregiudizio (l'azione giudiziaria era stata promossa dal curatore fallimentare della società sportiva che lamentava il danno). Con l'ordinanza del 21 ottobre 2009, n. 22231, in *Foro it.*, I, 2010, c. 2838 ss., le sezioni unite della Corte di cassazione hanno escluso la sussistenza della giurisdizione amministrativa, in relazione alla domanda proposta da una società sportiva, al fine di ottenere il risarcimento dei danni subiti a causa della retrocessione ad una serie inferiore, determinata dal comportamento di un dipendente della Lega delle società di pallacanestro di serie A; pertanto, la giurisdizione è del giudice ordinario, rientrando la controversia su «comportamenti» del dipendente, ma non su «atti» della federazione.

veramente del profilo centrale per la rappresentazione dell'equilibrio costituzionale della l. n. 280/2003 in relazione alla questione sollevata.

La Corte, anche da questo punto di vista, afferma che, qualora la sanzione disciplinare coinvolga «casi meno gravi» (in cui non siano coinvolti diritti fondamentali di libertà), la reazione alla loro lesione non si traduce necessariamente nell'annullamento dell'atto ritenuto illegittimo.

La prospettiva aperta dalla Corte ha finito con l'aver molti punti di contatto e col presentare ragioni profonde di innovazione nella riflessione sulla tutela risarcitoria alla luce del codice del processo amministrativo (in part. v. l'art. 30)⁵².

In quest'ottica, l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 23 marzo 2011, n. 3, ha affermato l'autonomia dell'azione risarcitoria rispetto a quella impugnatoria nel processo amministrativo⁵³.

Invocando la pronuncia in commento, il massimo consesso giurisdizionale amministrativo osserva che: «la sentenza della Consulta ha posto a fondamento della statuizione di rigetto il rilievo che la mancata praticabilità della tutela impugnatoria non toglie che le situazioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo siano ugualmente tutelabili innanzi al giudice amministrativo [...] mediante la tutela risarcitoria» e rileva che, ad avviso dell'adunanza plenaria, «si supera così l'impostazione tradizionale che vedeva l'annullamento quale sanzione indefettibile a fronte del riscontro di un vizio di legittimità, dandosi vita ad un sistema delle tutele duttile, che consente un accertamento non costitutivo dell'illegittimità, a fini risarcitori».

Per concludere, la figura della tutela risarcitoria per equivalente, quale emerge nell'interpretazione della sentenza in commento, riceve una nuova caratterizzazione in termini positivi non solo nel settore disciplinare sportivo, giacché è la più idonea a contenere ogni «forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo»⁵⁴, ma più in generale nell'evoluzione del diritto amministrativo (come è testimoniato dall'adunanza plenaria citata).

Anzi, un argomento forte a favore della maggiore attenzione alla sola tutela risarcitoria diventa proprio il richiamo che l'art. 30, comma 2, del c.p.a. fa all'art. 2058 del c.c. («risarcimento in forma specifica»), il quale nell'esegesi della Corte appare godere di minor favore rispetto a quello risarcitorio, poiché esso è previsto come un'eventualità (art. 2058, comma 1) e il giudice può negarne discrezionalmente l'applicazione ove esso sia eccessivamente oneroso per il debitore (art. 2058, comma 2)⁵⁵.

⁵² Cfr., in proposito, i disincantati rilievi di M. CLARICH, *Le azioni nel processo amministrativo tra reticenze del Codice e apertura a nuove tutele*, (disponibile su www.giustizia-amministrativa.it, 11 novembre 2010) e di G.D. COMPORI, *Il codice del processo amministrativo e la tutela risarcitoria: la lezione di un'occasione mancata*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, p. 535 ss.

⁵³ La sentenza è pubblicata su www.federalismi.it, 2011, n. 7, con nota di A.M. SANDULLI, *Il risarcimento del danno nei confronti delle pubbliche Amministrazioni: tra soluzione di vecchi problemi e nascita di nuove questioni (brevi note a margine di Cons. St., ad plen., 23 marzo 2001 n. 3, in tema di autonomia dell'azione risarcitoria e di Cass., sez. un., 23 marzo 2011 nn. 6594, 6595 e 6596, sulla giurisdizione ordinaria sulle azioni per il risarcimento del danno conseguente all'annullamento di atti favorevoli)*.

⁵⁴ Punto 4.5. del «considerato in diritto».

⁵⁵ La lettura compiuta dalla Corte trova esplicito avallo nell'interpretazione dell'art. 2058 c.c. da parte della più autorevole dottrina civilistica: cfr., *ex multis*, A. DI MAJO, *La tutela civile dei*

6. Tutela giurisdizionale e tutela associativa: i nuovi equilibri costituzionali del d.l. n. 220/2003 convertito nella l. n. 280/2003

Il percorso genericamente tracciato consente di rendersi conto di quale posizione assuma la sentenza in commento nella ricerca di un livello minimo accettabile della norma censurata rispetto ai parametri della Costituzione⁵⁶.

Vi è la decisa affermazione della necessità di valutare l'autonomia delle associazioni sportive e la legittimità della giustizia associativa nell'ottica della normativa costituzionale, e innanzitutto dell'art. 2 Cost., che è fondamentale riferimento per tutto il settore⁵⁷.

Si è sottolineato che, di fronte ad una norma che riserva alla giustizia associativa la tutela delle questioni aventi ad oggetto controversie disciplinari, sarebbe ingiustificatamente riduttivo per l'autonomia dell'ordinamento sportivo concludere per la rilevanza statale di tutte le posizioni soggettive in essa coinvolti: ciò fa sì che la posizione degli aderenti non coincida perfettamente con quella del titolare di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, cui far corrispondere un obbligo di comportamento dell'organo disciplinare e anche le forme di tutela stentano ad inquadarsi in quelle consuete.

In questa particolare ottica va valutata la tutela per equivalente laddove qualificate situazioni giuridiche soggettive siano state incise da provvedimenti adottati dagli organi disciplinari; essa in realtà sembra appunto trovare la sua giustificazione nelle violazioni di beni della vita (parità nell'esercizio dell'attività sportiva, permanenza nell'associazione) che trovano la loro protezione negli schemi propri di quegli altri diritti.

Avviandoci alle conclusioni, si può senz'altro dire che la Consulta abbia preso atto che il sistema di giustizia sportiva contemplato negli statuti federali, cui la stessa l. n. 280/2003 rinvia (art. 3, comma 1), sia un sistema di tutela di situazioni soggettive alternativo a quello giurisdizionale⁵⁸, ma senza che ciò

*diritti*⁴, 2003, p. 261 ss., *ivi* importanti chiarificazioni condotte anche con il raffronto con il codice tedesco.

⁵⁶ Il giudice *a quo* ha sollevato la questione di legittimità costituzionale perché l'art. 2, comma 1, lett. b), l. n. 280/2003, presentava aspetti di contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 Cost. Per la Corte, invero, la censura ha carattere unitario, poiché l'evocazione degli artt. 103 e 113 Cost. non si traduce nella prospettazione di illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate in relazione all'art. 24 Cost. e concernenti l'asserita generale preclusione ad adire il giudice statale una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva. Sul punto v. i rilievi di A. DE SILVESTRI, *La Corte Costituzionale «azzoppa» il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, cit., p. 17, nt. 6.

⁵⁷ Giustamente si è messo in luce (L. MONTESANO, *Magistrature – ordinarie e speciali – e arbitri nella giustizia civile secondo la costituzione*, in *Riv. dir. proc.*, 1996, p. 645 ss., specificamente pp. 654-655) che un legislatore che intenda dare «la massima attuazione ed effettività al riconoscimento costituzionale (art. 2 Cost.) dell'autonomia dei singoli anche e soprattutto nell'ambito delle formazioni sociali che essi possono comporre e cui possono partecipare, ben può considerare meritevoli di specifica protezione e garanzia strumenti non solo risolutivi di controversie con imparziali giudizi di terzi, ma anche coordinati all'intento di ottenere da giudici privati, che siano preferiti a quelli pubblici perché scelti nell'ambiente economico-sociale dei litiganti, tutele di diritti disponibili uguali, per contenuti e intensità, a quelle che possono essere date dai giudici statali».

⁵⁸ Nel senso che il ricorso alla giurisdizione statale rimane condizionato al preventivo esperimento dei mezzi di tutela apprestati dall'ordinamento sportivo stesso.

voglia significare che le situazioni estranee per l'ordinamento statale possano, a loro volta, assumere rilevanza anche per quest'ultimo.

In altre parole, i dubbi di costituzionalità proposti dall'ordinanza del tribunale amministrativo regionale di Roma (dissipati dalla sentenza in commento) non tengono in minimo conto che non è sufficiente il sacrificio del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo a giustificare la violazione dell'art. 24 Cost. dal momento che la facoltà di restringere le due situazioni soggettive rientra tra i poteri del legislatore. Da ciò deriva che il suddetto diritto alla tutela giurisdizionale, al pari di tutti gli altri diritti sanciti dalla carta costituzionale, non può considerarsi assoluto e svincolato da qualsiasi limitazione - dovendosi coordinare con altre situazioni giuridiche soggettive o oggettive di rilevanza costituzionale - e, nel caso di specie, con l'interesse dell'autonomia della formazione sociale sportiva.

La Corte, nelle sue conclusioni, ribadisce comunque che l'art. 24 Cost. dovrebbe ritenersi violato solo quando il legislatore ordinario nel disciplinare la giustizia sportiva avesse formalmente o sostanzialmente escluso la previsione di mezzi di tutela giurisdizionali e non anche quando li abbia soltanto sottoposti a ragionevoli limitazioni⁵⁹.

Questa impostazione della Consulta sconfessa in parte il discusso arresto del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, che ha esaltato i profili dell'autonomia privata da cui la giustizia sportiva sarebbe retta e garantita, ritenendo che sulle sanzioni disciplinari sportive vi è un difetto assoluto di giurisdizione del giudice statale, in quanto la legge riserva tale contenzioso in via esclusiva al giudice sportivo. Il corollario (dal quale il giudice delle leggi si è discostato) è che nessuna violazione di tali norme sportive potrà considerarsi di rilievo alcuno per l'ordinamento giuridico dello Stato, e che nessun rilievo va attribuito al fine della giurisdizione alle conseguenze ulteriori - anche se patrimonialmente rilevanti - che possano indirettamente derivare da atti che la legge considera propri dell'ordinamento sportivo e a quest'ultimo riservati⁶⁰.

⁵⁹ Sull'interpretazione dell'art. 24 Cost. cfr., da ultimo, quanto si legge in Nicolò Trocker, il quale giustamente osserva che la difesa radicale delle formula perentoria contenuta nella disposizione in oggetto rischia di portare a ritenere necessaria la «giurisdizionalizzazione» di qualunque contrasto di interessi. V.N. TROCKER, *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il «giusto processo» in materia civile: profili generali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001, p. 381 ss., specificamente p. 407; per più ampie considerazioni sul fondamento costituzionale della tutela giurisdizionale, anche per il profilo del diritto di azione nei confronti degli atti di giustizia interna, cfr. ID., *Processo civile e costituzione*, Milano, 1974, p. 1 ss., specificamente pp. 245-250, pp. 696-698, con ulteriori riferimenti.

⁶⁰ Cons. reg. sic., sez. giur., 8 novembre 2007, n. 1048, in *Foro amm. C.d.S.*, 2007, p. 3227 ss., con nota di A. CORSARO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*; in *Dir. proc. amm.*, 2008, p. 1115 ss., con nota di M. DELSIGNORE, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*; in *Guida al dir.*, 2007, n. 48, p. 103 ss., con nota di S. MEZZACAPO, *Le conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze*; in *Corr. merito*, 2008, p. 242 ss., con note di G. FRACCASTORO, *La totale autonomia della giustizia sportiva nelle materie ad essa riservate dal d.l. 220/2003*, e di G. VELTRI, *Giustizia sportiva: principio di autonomia e giurisdizione statale in tema di sanzioni disciplinari*; D. ZINNARI, *La decisione del Consiglio di giustizia amministrativa: una nuova lettura dell'art. 2 legge n. 280/2003?*, disponibile su www.giustiziasportiva.it, 2007, n. 3.

In tale contesto risulta compatibile con i principi costituzionali la scelta del legislatore ordinario di stabilire che, quando un imprenditore decida di operare nel settore dello sport, resti interamente ed esclusivamente assoggettato alla disciplina interna dell'ordinamento sportivo, ma limitatamente ai due soli profili di cui alle ricordate lettere a) e b), art. 2, l. n. 280/2003.

Ridimensionato l'uso del «grimaldello esegetico»⁶¹ costituito dalle fatali conseguenze indirette di un provvedimento disciplinare, la Corte apre un'innovativa strada che attribuisce carattere di certezza, nel riparto di giurisdizione, agli effetti mediati e indiretti del provvedimento sanzionatorio sportivo.

Con questa pronuncia della Corte il finale di partita è stato raggiunto: la discussione potrà riprendere⁶², ma quella partita non sarà più in discussione.

⁶¹ L'efficace immagine è di Cons. reg. sic., sez. giur., 8 novembre 2007, n. 1048, cit. (punto 4).

⁶² Probabilmente, come ormai accade per le pronunce in materia di giustizia sportiva, nel momento in cui questo scritto vedrà la luce, altri molti commenti saranno pubblicati.