

# SANZIONI DISCIPLINARI SPORTIVE, RICADUTE SU INTERESSI GIURIDICAMENTE RILEVANTI E TUTELA GIURIDIZIONALE: LA CONSULTA CREA UN IBRIDO

di Alessandro Palmieri\*

Sommario: 1. L'effetto pratico della pronuncia della Corte costituzionale: tutela meramente risarcitoria per gli sportivi ingiustamente colpiti da sanzioni disciplinari diverse da quelle tecniche. - 2. Il labile fondamento della decisione sul preteso diritto vivente. - 3. Le ricadute del verdetto: in particolare, lo sbarramento alla tutela cautelare e il ruolo sempre più delicato dei giudici sportivi.

## *1. L'effetto pratico della pronuncia della Corte costituzionale: tutela meramente risarcitoria per gli sportivi ingiustamente colpiti da sanzioni disciplinari diverse da quelle tecniche*

A fronte delle sanzioni disciplinari di qualsiasi natura, irrogate agli atleti o ad altre persone fisiche tesserate, alle federazioni sportive ovvero a società sportive ad esse affiliate, non sussiste alcuna *chance* di rivolgersi ad un giudice statale per ottenere il loro annullamento e rimetterne in discussione contenuto ed effetti. Questo è il primo dato che emerge dalla sentenza n. 49/2011<sup>1</sup>, con cui la Corte costituzionale ha proceduto, trascorsi quasi otto anni dalla specificazione legislativa di una serie di limiti alla percorribilità della tutela giurisdizionale in caso di vertenze connesse all'attività sportiva praticata sotto l'egida del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e delle federazioni sportive nazionali<sup>2</sup>, al compimento di una verifica sulla congruità di tali restrizioni. Il verdetto, tuttavia, lungi dal prestarsi ad essere condensato nell'anzidetta preclusione, delinea un quadro ben più articolato.

Innanzitutto, nell'ambito del potere disciplinare sportivo, di cui specificamente era chiamata ad occuparsi la Consulta, conviene operare un distinguo, estrapolando una categoria di misure repressive con caratteristiche peculiari che le differenziano da tutte le altre. Occorre isolare, cioè, le sanzioni comminate per punire le violazioni delle regole che presiedono all'ordinato svolgimento di una manifestazione agonistica e che, di solito, sono adottate nell'immediatezza della gara: si pensi, tanto per fare alcuni esempi, al nuotatore che viene squalificato per aver ostacolato un altro concorrente attraversandone la corsia; al calciatore cui viene sbandierato il fatidico cartellino rosso per aver inveito furiosamente contro l'arbitro. Orbene, l'applicazione di tali sanzioni - che il TAR Lazio nel formulare la

---

\*Professore associato presso l'Università di Siena.

<sup>1</sup> Per i primi commenti a Corte cost. n. 49/2011, v. 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. ed economia sport*, 2011, n. 1, p. 64; A. DE SILVESTRI, *La Corte costituzionale «azzoppa» il diritto di azione dei tesserati e delle affiliate*, disponibile su [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), 2011; G. FACCI, *Il risarcimento del danno come punto di bilanciamento tra il controverso principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e l'art. 24 Cost.*, in *Resp. civ.*, 2011, p. 420; F. VALERINI, *Il provvedimento disciplinare sportivo tra riserva di giustizia sportiva e giudice statale*, disponibile su [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it), 2011.

<sup>2</sup> La disciplina in questione è stata dettata dal d.l. n. 220/2003, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 280/2003.

questione di legittimità costituzionale etichettava come «tecniche»<sup>3</sup> - si inserisce, quale momento punitivo, nel contesto di rapporti rispetto ai quali non è concepibile che taluno dei protagonisti accampi situazioni giuridiche aventi la consistenza di diritti soggettivi o di interessi legittimi; anzi, andando al di là delle situazioni attive formalizzate, si potrebbe sostenere che l'applicazione di tali sanzioni non mette a repentaglio alcun interesse giuridicamente rilevante per l'ordinamento generale<sup>4</sup>.

Ai soggetti colpiti da misure afflittive di questo genere non resta che affidare le proprie speranze di riscatto alla giustizia sportiva, in primo luogo a quella operante nell'alveo delle singole federazioni e, in seconda battuta (ove ne sussistano i presupposti), a quella c.d. esofederale, amministrata dal CONI attraverso l'Alta corte di giustizia sportiva e il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport (TNAS)<sup>5</sup>. Sotto questo profilo, l'intervento legislativo del 2003 si può considerare meramente ricognitivo della prassi giurisprudenziale sviluppatasi in precedenza che, pur essendo arrivata ad ammettere l'ingerenza dell'ordinamento statale in quello sportivo, non la tollerava proprio al cospetto delle norme meramente tecniche<sup>6</sup>. Ove si cerchi impropriamente un rimedio dinanzi a un giudice statale, quest'ultimo non potrà che pervenire, previa constatazione che la materia del contendere appartiene all'irrilevante giuridico, ad un pronuncia di rigetto del merito per l'inconfigurabilità di un interesse sostanziale suscettibile di tutela<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, 1 comma, lett. b), e 2 comma, d.l. n. 220/2003, nella parte in cui riserva 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, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, è stata sollevata, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 Cost., da TAR Lazio, sez. III *ter*, ord. 11 febbraio 2010, n. 241, in *Foro it.*, 2010, III, c. 528, con nota di richiami di A. PALMIERI (annotata da L. MARZANO, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto fra TAR e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*, in *Giur. merito*, 2010, p. 2567).

<sup>4</sup> Ciò vale a escludere, in caso di danni scaturenti dall'esercizio del potere disciplinare, la configurabilità di un illecito aquiliano, posto che il requisito del *contra ius* si risolve, dopo la svolta epocale delle sezioni unite del 1999 (Cass., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, in *Foro it.*, 1999, I, c. 2487) nel *vulnus* inferto a interessi giuridicamente rilevanti (in tal senso, v. Cass., 9 luglio 2009, n. 16090, *id.*, Rep. 2009, voce *Resp. civ. e prev.*, n. 400; 26 gennaio 2009, n. 1852, *ibid.*, n. 426; 17 ottobre 2007, n. 21850, *id.*, Rep. 2007, voce *cit.*, n. 292).

<sup>5</sup> Su tali organi, istituiti dal CONI a seguito delle modifiche statutarie del 2008, e le relative problematiche, v. G. COLANGELO, *Primi passi dell'Alta corte di giustizia sportiva*, in *Foro it.*, 2009, III, c. 658; V. VIGORITI, *La giustizia sportiva nel sistema CONI*, in *Riv. arbitrato*, 2009, p. 403; *ID.*, *Arbitrato, contenzioso sportivo, sistema CONI*, disponibile all'indirizzo [www.judicium.it/admin/saggi/162/V.%20Vigoriti.pdf](http://www.judicium.it/admin/saggi/162/V.%20Vigoriti.pdf); E. LUBRANO, *Il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport (TNAS): analisi della giurisprudenza (anni 2009-2010) e della natura delle relative decisioni*, in *Riv. dir. economia sport*, 2010, n. 3, p. 77; F.P. LUIISO, *Il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport*, disponibile su [www.judicium.it/admin/saggi/59/Luiso%20TNAS.pdf](http://www.judicium.it/admin/saggi/59/Luiso%20TNAS.pdf); G. MANNUCCI, *La natura dei lodi del tribunale arbitrale dello sport tra fenomenologia sportiva e ordinamento generale*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 229; A.M. MARZOCCO, *Sulla natura e sul regime di impugnazione del lodo reso negli arbitrati presso il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport*, in *Rass. dir. economia sport*, 2010, p. 24.

<sup>6</sup> Al riguardo, cfr. Cass. civ., sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399 (in *Foro it.*, 1990, I, c. 899, con osservazioni di G. CATALANO, *Ordinamento sportivo e sindacabilità: le sezioni unite sul «parquet»*; e in *Giur.it.*, 1990, I, p. 1281, con nota di G. CANALE, *L'interesse dello sponsor per l'attività agonistica (contratto di sponsorizzazione e apparizione di una nuova figura soggettiva nella federazione sportiva)*, con riferimento alle norme predisposte dall'ordinamento sportivo ai fini dell'acquisizione dei risultati delle competizioni agonistiche, secondo un meccanismo di decisione immediata e di successiva verifica; v. anche TAR Lazio, sez. III, 26 agosto 1987, n. 1486 (in *Giust. civ.*, 1988, I, p. 2155), con riferimento a una controversia che concerneva l'applicazione di una sanzione destinata a incidere unicamente sui risultati dell'attività agonistica.

<sup>7</sup> In tal senso, con riferimento alle controversie sportive, v. Cass., ord. n. 18052/2010, in *Foro it.*, 2011, I, c. 125, che ha sancito l'inammissibilità del regolamento preventivo di giurisdizione col quale il ricorrente allega che né il giudice amministrativo, né quello ordinario, né alcun altro giudice statale sia competente a conoscere della controversia (nel caso di specie, era stato dedotto il difetto assoluto di giurisdizione a conoscere della legittimità dell'estromissione dall'attività di un arbitro decisa dalla Associazione italiana arbitri [AIA] e dalla FIGC); nonché Cass., 29 settembre 1997, n. 9550, in *Rivista*, 1997, p. 730, con nota di G. VIDIRI, *Il caso Catania, ovvero lo sport nei meandri della giustizia*, che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto, per motivi attinenti alla giurisdizione, avverso la sentenza del Consiglio di Stato, che era stata emessa a seguito dell'impugnativa del provvedimento con cui la FIGC, avendo riscontrato irregolarità nella

Il discorso si fa più interessante per le rimanenti sanzioni disciplinari: sempre a titolo meramente esemplificativo, si possono annoverare in questo ambito la squalifica comminata all'atleta che ha falsato o ha tentato di falsare il risultato di una gara; o alla società sportiva penalizzata per le intemperanze dei suoi *supporters*. Qui un provvedimento sanzionatorio che non risulti adottato in coerenza con le norme che si assumono infrante e con i principi generali, e che non sia vanificato *in toto* una volta percorsi tutti i livelli della giustizia sportiva, rischia di arrecare un *vulnus* ad un interesse degno di rilievo per l'ordinamento dello stato. Ciò nondimeno, come si è esplicitato nelle battute iniziali del presente scritto, nemmeno in queste situazioni è attivabile la tutela demolitoria, né ad impulso della parte sanzionata, né ad istanza dei terzi che lamentino di essere investiti dalle ricadute negative della sanzione<sup>8</sup>. Questa esclusione, a ben vedere, rappresenta il frutto di una scelta del legislatore, corroborata dalla sentenza n. 49/2011, che mette tale scelta al riparo dai sospetti di incostituzionalità (non certo peregrini, laddove si profilano ostacoli all'accesso alla giustizia che vanno a ostruire persino il cammino di quanti vantano la titolarità di diritti soggettivi, ivi inclusi quelli di rango primario), purché si ravvisi nel sistema l'esistenza di una valvola di sfogo. La chiave di volta - nonché l'elemento che giustifica una scissione in seno alle sanzioni - sta nell'accordare a quanti deducano che un loro interesse sia stato menomato dall'applicazione delle sanzioni sportive, soffrendo così un pregiudizio (non necessariamente patrimoniale), lo strumento dell'azione di responsabilità *ex delicto*, destinata a sfociare, in caso di fondatezza, in una condanna del danneggiante al pagamento di una somma di denaro.

Nell'ipotesi più frequente, in cui le richieste risarcitorie si rivolgano contro le federazioni sportive o il CONI, il procedimento giurisdizionale va incardinato senza ombra di dubbio presso il giudice amministrativo - e segnatamente presso il TAR Lazio, sede di Roma, dotato al riguardo di competenza funzionale<sup>9</sup> - posto che la materia rientra nell'orbita della sua giurisdizione esclusiva<sup>10</sup>. L'assoggettamento alla giurisdizione amministrativa vale non soltanto per i soggetti appartenenti all'ordinamento sportivo, sui quali incombe l'onere di esperire preventivamente tutti i ricorsi ammessi dal sistema della giustizia sportiva, ma anche per coloro che ne sono estranei. L'onere di attivarsi per cercare, fin quando ve n'è la possibilità, un ribaltamento della decisione ad opera dei giudici sportivi comporta che l'azione sarà generalmente promossa quando l'esito finale non sia del tutto soddisfacente per il soggetto sanzionato; non è peraltro esclusa, in caso di «riabilitazione» giunta tardivamente, un'iniziativa volta a cercare un ristoro per il pregiudizio *medio tempore* patito. D'altro canto, nell'eventualità in cui l'illecito aquiliano estrinsecantesi nella sanzione sia ascritto in prima persona a un dirigente o a un funzionario operanti negli apparati delle federazioni o del CONI ovvero ai componenti degli

---

gestione di una società sportiva, aveva rifiutato l'iscrizione della relativa squadra al campionato (la declaratoria di inammissibilità aveva colpito il ricorso avverso Cons. St., sez.VI, 30 settembre 1995, n. 1050, in *Foro it.*, 1996, III, c. 275, con nota di richiami di G. VIDIRI; e in *Rivista*, 1996, p. 111, con nota di C. SICA, *Caso Catania: la giurisprudenza fa pressing*).

<sup>8</sup> Cfr., con riferimento alla domanda con cui si chiede il risarcimento dei danni derivanti dalle delibere con cui la FIGC ha negato l'ammissione di una società calcistica alla serie superiore, Cass., ord. 12 marzo 2009, n. 5973, in *Foro it.*, 2009, I, c. 3045.

<sup>9</sup> La competenza inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, è attualmente sancita dall'art. 135, lett. g, del codice del processo amministrativo per le «controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo e escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti».

<sup>10</sup> Le medesime controversie di cui alla nota precedente sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in virtù dell'art. 133, lett. z, del codice del processo amministrativo. Lo stesso codice, all'art. 119, lett. g, mostra di essere sensibile alle esigenze di uno svolgimento celere delle vertenze concernenti i provvedimenti del CONI o delle federazioni sportive, disponendo che le stesse siano assoggettate al rito abbreviato.

organi di giustizia sportiva che nell'esercizio delle loro funzioni hanno vagliato l'atto «incriminato» (evidentemente, corrono in misura maggiore questo rischio coloro che si pronunciano in ultima istanza, come i membri dell'Alta corte di giustizia sportiva), trattandosi di controversie tra privati, la cognizione appartiene all'autorità giudiziaria ordinaria<sup>11</sup>. È ipotizzabile pure il caso in cui la pretesa sia rivolta contro una federazione sportiva, quale soggetto chiamato a rispondere ex art. 2049 c.c. di una malefatta perpetrata da una persona fisica inserita nella propria organizzazione (quale dipendente, collaboratore o ausiliario), il cui comportamento illecito sia stato agevolato o reso possibile dalle incombenze demandategli<sup>12</sup>; questa prospettazione attorea fa sì che, malgrado il coinvolgimento della federazione, la potestà di disporre l'eventuale risarcimento spetta ancora al giudice ordinario<sup>13</sup>.

Illustrate le tessere di cui si compone il mosaico assemblato dalla Corte costituzionale, è opportuno ricostruire il *background* della decisione e quindi svolgere alcune considerazioni in proposito.

## 2. *Il labile fondamento della decisione sul preteso diritto vivente*

La motivazione della sentenza n. 49/2011, per accreditare la soluzione (dal sapore compromissorio) testé descritta, menziona il «diritto vivente» o, per meglio dire, ciò che è ritenuto tale dal giudice *a quo*. In effetti, non si è propriamente in presenza di una «norma vivente», fenomeno che presuppone l'esistenza di una costante lettura della disposizione denunciata in senso contrario alla Costituzione<sup>14</sup>, posto che la scelta del punto di osservazione su quella che dovrebbe essere l'interpretazione corrente delle disposizioni che regolano i confini della giurisdizione statale sulle vertenze riguardanti le sanzioni disciplinari sportive ricade sulla traiettoria ermeneutica seguita dal Consiglio di Stato in una e una sola circostanza, sul finire del 2008<sup>15</sup>. Oltretutto, la decisione che viene presa come riferimento - e alla quale in effetti la Corte costituzionale dichiaratamente si ispira nello strutturare una parte del proprio ragionamento - subisce una sorta di smembramento in due pezzi, uno dei quali evidentemente non è gradito alla Consulta, che lo svaluta del tutto, mentre il secondo, a questo punto estrapolato dal contesto originario, si trasforma in pratica in un tassello della risposta che tenta di mettere in armonia il sistema di regole legislative con la garanzia costituzionale dell'azione.

Più precisamente, ad essere promossa con il massimo dei voti (e la lode) è la parte in cui i giudici di Palazzo Spada ritenevano che il tenore delle disposizioni contenute nel d.l.

---

<sup>11</sup> In tal senso, v. Cass., ord. 22 novembre 2010, n. 23598, in *Foro it.*, Rep. 2010, voce *Giurisdizione civile*, n. 127.

<sup>12</sup> Occorre, in altri termini, che si accerti il nesso di «occasionalità necessaria» tra l'esercizio dell'attività svolta dall'incaricato e il danno: al riguardo, v., ad es., Cass., 26 gennaio 2010, n. 1530, in *N. giur. civ.*, 2010, I, p. 814, con nota di A. SALOMONI, *Il nesso di occasionalità necessaria nella responsabilità di padroni e committenti*; 31 agosto 2009, n. 18926, in *N. giur. civ.*, 2010, I, p. 185, con nota di A. D'ADDA, *Il nesso di occasionalità necessaria tra mansioni e condotta dannosa del preposto: ancora una discutibile pronuncia della Suprema Corte*, 6 marzo 2008, n. 6033, in *Dir. ed economia assicuraz.*, 2009, p. 261; 5 marzo 2009, n. 5370, in *Giust. civ.*, 2009, I, p. 1517, con nota di M. ROSSETTI, *La responsabilità dell'assicuratore per il fatto dell'intermediario assicurativo: un problema lontano dall'essere risolto*.

<sup>13</sup> Cfr. Cass., ord. n. 22231/2009, in *Foro it.*, 2010, I, c. 2838, con riferimento alla domanda risarcitoria promossa da una società cestistica nei confronti di un dipendente della Lega delle società di pallacanestro di serie A cui si imputa di aver cagionato, in forza dell'incarico ricoperto ed in palese violazione delle norme federali, la retrocessione dell'attrice in una serie inferiore, nonché nei confronti della Lega stessa, nella sua qualità di datore di lavoro.

<sup>14</sup> Per questa accezione, v., ad es., Corte cost., 27 luglio 1989, n. 456, in *Foro it.*, 1990, I, c. 18.

<sup>15</sup> Cfr. Cons. St., sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782, *Foro it.*, 2009, III, c. 195; annotata da F. GOISIS, *Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche - sportive?*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, p. 1417; L. CIMELLARO, *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Danno resp.*, 2009, p. 608.

n. 220/2003 – dove convivono l'esplicita riserva all'ordinamento sportivo della disciplina delle questioni aventi ad oggetto determinate materie, tra cui rientra l'esercizio del potere disciplinare, e l'altrettanto esplicita dichiarazione di ingerenza dell'ordinamento statale in vicende relative all'ordinamento sportivo quando sono coinvolte situazioni giuridiche soggettive aventi rilevanza per il primo – autorizzasse una lettura costituzionalmente orientata che, senza tradire il dato letterale, apriva le porte dei tribunali dello stato alle azioni intentate da quanti facevano leva sull'illegittimità del provvedimento affittivo e chiedevano il risarcimento dei pregiudizi conseguentemente subiti. Proprio perché costituzionalmente orientata tale interpretazione finiva con l'essere ineludibile.

A cadere nel dimenticatoio è invece l'ulteriore frammento della decisione, dal quale emergeva: a) che il significato univocamente attribuibile ai *verba legis* era quello di non ammettere nessuna impugnazione delle sanzioni disciplinari dinanzi ai giudici statali, a prescindere dalle conseguenze ulteriori che le stesse sono in grado di produrre<sup>16</sup>; b) che non era possibile distorcere in alcun modo tale significato, a pena di un'inammissibile disapplicazione delle norme di legge; c) che, avendo l'interprete le mani legate, si profilavano fondati dubbi circa la compatibilità di tali norme con il principio della generale tutela statale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi e con la previsione costituzionale che consente l'impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa.

Le perplessità evidenziate *sub c)* vengono totalmente ignorate dalla Consulta, forte delle sue granitiche certezze circa la tollerabilità dell'omessa previsione legislativa di una tutela giurisdizionale di tipo ripristinatorio. Al contrario, nell'ottica del Consiglio di Stato, si trattava di una lacuna per la quale, una volta constatata l'impossibilità di procedere al suo riempimento in via interpretativa, la strada maestra era quella della richiesta di una pronuncia additiva alla Corte costituzionale.

Il mancato inoltro di tale richiesta non dipendeva dalla scarsa fiducia nella sua fondatezza, quanto piuttosto dall'evidente difetto del carattere di pregiudizialità rispetto al caso da risolvere. Difatti, la controversia incardinata dinanzi ai giudici amministrativi, e approdata in appello, nasceva dal ricorso di una società calcistica coinvolta nello scandalo denominato calciopoli. All'esito del processo sportivo in ambito Federazione italiana giuoco calcio (FIGC), tale società, ritenuta responsabile di aver fatto pressioni su un dirigente per aver cercato di alterare il risultato di una gara sfruttando la «compiacenza» di un guardalinee all'uopo contattato dal predetto dirigente, si vedeva inflitta una consistente decurtazione di punti in classifica, da scontare nel campionato successivo. Orbene, dopo l'infruttuoso tentativo di far ribaltare la condanna ad opera della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport (CCAS), all'epoca in funzione presso il CONI, la società penalizzata si rivolgeva al TAR Lazio, chiedendo la cancellazione della sanzione e il risarcimento del danno conseguentemente subito.

L'adito tribunale amministrativo si chiedeva innanzitutto se effettivamente gli appartenesse la *potestas iudicandi*, ma liquidava la questione in poche battute,

---

<sup>16</sup> Il Consiglio di Stato condivideva sul punto le conclusioni cui era pervenuto il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana nel giudizio originato dall'impugnazione delle gravi sanzioni inflitte ad una società calcistica, in relazione agli scontri avvenuti nei pressi dello stadio in cui era in programma una partita del campionato, tragicamente segnati dalla morte di un ispettore di polizia (cfr. Cons. reg. sic., 8 novembre 2007, n. 1048, in *Foro it.*, 2008, III, c. 134; annotata da M. DELSIGNORE, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, p. 1128; G. FRACCASTORO, *La totale autonomia della giustizia sportiva nelle materie ad essa riservate dal d.l. n. 220/2003*, in *Corriere merito*, 2008, p. 243; G. VELTRI, *Giustizia sportiva: principio di autonomia e giurisdizione statale in tema di sanzioni disciplinari*, *ibid.*, p. 250; A. CORSARO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2007, p. 3234; N. PAOLANTONIO, *Ancora su sport e giustizia*, *ibid.*, p. 3537; M. GALLI, *Sanzioni disciplinari e difetto di giurisdizione statale: sui rapporti tra «ordinamento sportivo e ordinamento della Repubblica»*, in *Rass. dir. economia sport*, 2008, p. 383).

rispondendo affermativamente in perfetta sintonia con quello che, all'indomani dell'entrata in vigore del d.l. n. 220/2003, come modificato in sede di conversione dalla l. n. 280/2003, era divenuto il costante indirizzo di detto organo giudicante sui limiti all'impugnativa di sanzioni disciplinari sportive. Si era, invero, affermato, un orientamento che ammetteva tale impugnativa quante volte dalle sanzioni derivassero ricadute, anche indirette, su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale<sup>17</sup>. Il che portava pressoché immancabilmente al riconoscimento della giurisdizione amministrativa sulle domande volte all'annullamento dei provvedimenti afflittivi<sup>18</sup>. Non si discostava da tale impostazione, che devolveva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative agli atti del CONI e delle federazioni sportive riguardanti sanzioni disciplinari atte ad incidere su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento generale, nemmeno un tribunale ordinario, in un caso in cui gli era stata chiesta la declaratoria di nullità del provvedimento con cui era stata irrogata la sanzione della retrocessione<sup>19</sup>. Nel caso in esame, superato di slancio l'ostacolo rappresentato dall'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione (che, come si è visto, più correttamente andrebbe inquadrato in termini di difesa imperniata sulla mancata individuazione di una situazione tutelabile, in base ad un accertamento che il giudice può compiere *ex officio*), il ricorso era respinto nel merito<sup>20</sup>.

La sentenza sfavorevole alla società sportiva veniva gravata da appello, dando così l'*input* al Consiglio di Stato per esprimersi nei termini suindicati. Posto che, nel frattempo, erano terminate non solo la stagione sportiva in cui la sanzione aveva fatto sentire i propri effetti in classifica, conclusa nel peggiore dei modi dal punto di vista agonistico con la retrocessione, ma anche quella successiva disputata nella serie inferiore, l'eventuale restituzione di punti sottratti non avrebbe consentito di riottenere l'ammissione al campionato abbandonato (e non riconquistato sul campo). Dunque, un eventuale intervento manipolativo sul d.l. n. 220/2003 non avrebbe minimamente scalfito il verdetto. Rimaneva in piedi soltanto la ricerca di un'utilità sostitutiva del bene perduto, incarnata dalla domanda risarcitoria, il cui accoglimento avrebbe comportato un giudizio, in via incidentale, sulla legittimità degli atti impugnati. A tale valutazione, tuttavia, non si è mai giunti. L'atto direttamente investito dal ricorso, vale a dire la decisione della CCAS non è stata qualificata come atto amministrativo, posto che la controversia non era stata deferita al citato organo in virtù di una clausola statutaria, bensì come compromesso *ad*

---

<sup>17</sup> Tali ricadute si toccavano con mano nel caso di specie dal momento che, all'epoca in cui era intervenuta la decisione del TAR Lazio, la società ricorrente, per effetto della penalizzazione, era incorsa nella retrocessione nella serie inferiore.

<sup>18</sup> Nel senso che il giudice amministrativo era competente a conoscere delle impugnazioni proposte avverso le sanzioni disciplinari sportive, v. TAR Lazio, sez. III, ord. 22 agosto 2006, n. 4671 (in *Foro amm. TAR*, 2006, p. 2967, con nota di G. MANFREDI, *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*) e n. 4666 (in *Foro it.*, 2006, III, c. 538; annotata da C. CONSOLO, *Due corti e la giustizia sportiva del calcio fra arbitrato e atto amministrativo e, più ancora, tra pubblico e privato*, in *Corr. giur.*, 2007, p. 1113; G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia sportiva ed azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, *ibid.*, p. 1115; V. VIGORITI, *Giustizia disciplinare e giudice amministrativo*, *ibid.*, 1121); 3 novembre 2008, n. 9547, in *Foro it.*, 2009, III, c. 195; 19 marzo 2008, n. 2472, *id.*, 2008, III, p. 599 (annotata da P. SANDULLI, *I limiti della «giurisdizione sportiva»*, in *Foro amm. TAR*, 2008, p. 2088).

<sup>19</sup> Cfr. Trib. Genova, 27 agosto 2005, in *Corriere merito*, 2005, p. 1161, con nota di C. BELFIORE, *È costituzionalmente legittima la giurisdizione, esclusiva, del TAR in materia sportiva?* (annotata dallo stesso C. BELFIORE, *La giustizia sportiva tra autonomia e diritto pubblico*, in *Giur. merito*, 2005, p. 2449), che, avendo assegnato all'art. 3 d.l. n. 220/2003 il significato di cui al testo, dichiarava manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale della citata disposizione, sollevata in riferimento all'art. 103 Cost., posto che la devoluzione degli affari in esame al giudice amministrativo non configurava un arbitrio legislativo, ma traeva la sua ragion d'essere, i suoi limiti e le sue modalità dall'appartenenza dell'ordinamento sportivo nazionale a un ordinamento di carattere internazionale, con la conseguente esigenza di certezza, ai fini del regolare svolgimento delle competizioni sportive anche di rilevanza non puramente interna.

<sup>20</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III, 21 giugno 2007, n. 5645, in *Foro it.* 2007, III, c. 473.

*hoc*. Ci si trovava perciò al cospetto di un lodo rituale, nei cui confronti non erano state spiegate censure riconducibili ai vizi tassativamente indicati dal codice di rito.

Sicché, all'atto pratico, la pronuncia del Consiglio di Stato su cui ci siamo soffermati non ha prodotto alcun risultato. Nondimeno, l'allarme lanciato a proposito della riserva assoluta di alcune materie all'ordinamento sportivo, e delle relative controversie ai giudici in esso operanti, è stato raccolto a distanza di poco più di un anno dal TAR Lazio. I giudici di primo grado, da un lato, hanno preso atto del superamento di quella che era la ricostruzione del quadro normativo dai medesimi compiuta fino ad allora; dall'altro, hanno creduto anch'essi che l'opzione ermeneutica delineata dal Consiglio di Stato infrangesse diversi precetti costituzionali, chiedendo lumi alla Corte costituzionale<sup>21</sup>, che ha dato il suo responso con la sentenza n. 49/2011.

### *3. Le ricadute del verdetto: in particolare, lo sbarramento alla tutela cautelare e il ruolo sempre più delicato dei giudici sportivi*

Di là dalla constatazione che la Consulta ha varato una soluzione ibrida che non era mai stata patrocinata da nessuno degli organi giudicanti che si erano cimentati con la problematica della tutela giurisdizionale dei soggetti colpiti da sanzioni disciplinari sportive, ciò che cattura l'attenzione dell'interprete è la creazione artificiale di una protezione *semiplena*, in quanto affidata unicamente alla concessione *ex post* di una somma di denaro che dovrebbe compensare i sacrifici (ingiustamente) sopportati. Quando ancora avrebbe senso coltivare le *chances* di ottenere una tutela demolitoria, si lascia aperta soltanto la strada che può sfociare in una condanna pecuniaria a carico di enti o singoli individui che, all'interno dell'ordinamento sportivo, hanno contribuito a far scontare le sanzioni disciplinari comminate in assenza dei presupposti o, intervenendo in un momento successivo, non hanno posto rimedio agli errori altrui. In altri termini, configurando la caducazione degli atti da cui scaturisce la sanzione come un rimedio risarcitorio in forma specifica, il suo venir meno non lascia scelta a chi voglia reagire contro una sanzione che ritiene scorretta: l'unico palliativo è il ristoro per equivalente pecuniario.

Orbene, è concepibile che vi siano illeciti a fronte dei quali sia preclusa in via di principio una tutela «forte», idonea cioè ad assicurare al soggetto leso la riconquista del bene di cui è stato privato o l'ottenimento di quello che avrebbe titolo a conseguire. Si pensi alle ipotesi riguardanti i contratti pubblici nelle quali il risarcimento del danno può essere disposto solo per equivalente<sup>22</sup>. Vero è che una limitazione così drastica dovrebbe essere esplicitata con sufficiente chiarezza dal legislatore, piuttosto che ricavata nelle pieghe di un testo che non ne fa parola. D'altronde, poco persuasivo appare l'ancoraggio all'art. 2058 c.c. – invocato dalla Consulta a supporto della propria opzione interpretativa – che contempla sì significative restrizioni al risarcimento in forma specifica, ma non fissa aprioristiche esclusioni di una o più classi di situazioni accomunate dall'afferenza a determinate materie.

Nell'ipotesi delle doglianze originate dalle sanzioni disciplinari sportive, il percorso obbligato che può sfociare soltanto nell'assegnazione di una somma di denaro, potrebbe tuttavia non dare piena soddisfazione al danneggiato, specie quando si tratti di una

---

<sup>21</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III, ord. 11 febbraio 2010, n. 241, cit.

<sup>22</sup> Si vedano gli artt. 124, comma 1, e 125, commi 3 e 4, del codice del processo amministrativo. In sede di commento a Corte cost., n. 49/2011, c'è chi (E. LUBRANO, *La Corte costituzionale n. 49/2011*, cit., p. 100 ss.) ha evidenziato un parallelismo tra le controversie in materia disciplinare sportiva e quelle in materia di appalti pubblici, sì che parrebbe opportuno applicare alle prime quanto sancito per le seconde in una recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, da cui si desume che l'elemento soggettivo dell'illecito sarebbe insito nell'illegittimità del provvedimento foriero di pregiudizi (cfr. C. giust. CE 30 settembre 2010, causa C-314/2009, in *Giurisdiz. amm.*, 2010, III, p. 790).

persona fisica, rispetto alla quale entrano in scena – come frequentemente emerso nella prassi giurisprudenziale<sup>23</sup> – valori della personalità, quali l'onore, la reputazione professionale, l'immagine. Il pericolo è che il risarcimento arrivi troppo tardi e non catturi appieno, per le difficoltà di liquidazione insite in tali circostanze, il valore della diminuzione. Discorso analogo può farsi per gli atleti che vengono squalificati per un lungo periodo, di ampiezza tale da costringerli di fatto al ritiro. È discutibile che l'esigenza di rimettere in discussione gli effetti prodotti dalle sanzioni, in modo da evitare soprattutto intoppi all'organizzazione delle manifestazioni sportive, non ceda il passo nemmeno a fronte di interessi di rango così elevato.

Ancora, il fatto di puntare tutto sul risarcimento del danno per equivalente parrebbe precludere anche l'emissione di provvedimenti cautelari strumentali rispetto all'eliminazione degli effetti della sanzione, aggravando così gli inconvenienti appena segnalati. Oltretutto la possibilità di esperire la tutela interinale rappresenterebbe in molti casi l'unico strumento per ovviare alla tardività della tutela rispetto ai tempi serrati richiesti dal movimento sportivo. Cosicché l'uscita dal giro delle istanze cautelari, che non è un dato presupposto, ma il portato della rinuncia alla tutela demolitoria. Finisce con il corroborare l'argomento dell'inutilità della tutela demolitoria stessa. L'inventario delle criticità comprende, inoltre, quante volte tocca al giudice amministrativo conoscere delle domande risarcitorie e la situazione violata assume le sembianze dell'interesse legittimo, la soggezione al termine decadenziale di centoventi giorni, con decorrenza dal giorno in cui il danneggiato acquisisce la conoscenza della decisione a lui sfavorevole non ulteriormente impugnabile innanzi alla giustizia sportiva. L'impossibilità di proporre la domanda di annullamento impedisce invero di attendere, per la formulazione della richiesta di ristoro per equivalente pecuniario, fino a che non siano trascorsi centoventi giorni dal passaggio in giudicato della sentenza che abbia accolto detta domanda.

Nel tentativo di contemperare i diversi interessi in gioco, la decisione della Consulta di imboccare una strada prima d'allora inesplorata nelle aule di giustizia rischia di scontentare un po' tutti. Gli sportivi sanzionati senza aver commesso alcunché non potranno cancellare la macchia che offusca il loro curriculum; le squadre ingiustamente penalizzate non potranno gareggiare ad armi pari con le rivali; le federazioni sportive e il CONI rischiano di pagare un «conto salato». Dal canto proprio, i componenti degli organi di giustizia istituiti presso il CONI vedono accrescere la delicatezza dei loro compiti allorché statuiscono in materia disciplinare, visto che nessuno può sovvertire il loro verdetto sulla permanenza e sull'entità della sanzione.

---

<sup>23</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III, 3 novembre 2008, n. 9547, cit., che ha dato rilievo al discredito conseguente alla sanzione; nonché Tar Lazio, sez. III, 19 marzo 2008, n. 2472, cit., che ha posto l'accento sul giudizio di disvalore che la sanzione determina in ordine alla personalità del soggetto sanzionato in tutti i rapporti sociali.