

SPUNTI DI “DIRITTO VIVENTE” IN TEMA DI GIUSTIZIA SPORTIVA

di *Piero Sandulli**

Sommario: **1.** Posizione del tema di analisi - **2.** La sentenza del TAR Lazio n. 7937/21 - **3.** Origini e natura del Collegio di Garanzia dello Sport - **4.** La condizione di procedibilità per poter adire il giudice statale - **5.** Alcune riflessioni in tema di “giurisdizione esclusiva” - **6.** La delimitazione della tutela voluta dalla legge n. 280/03 - **7.** Conclusioni.

1. Posizione del tema di analisi

La decisione della prima sezione ter del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio del 5 luglio 2021, n. 7937 offre lo spunto per alcune riflessioni in tema di pregiudiziale sportiva e circa la natura delle decisioni rese dal Collegio di Garanzia dello Sport, previsto dall’articolo 12 dello Statuto del CONI¹.

Alla luce di queste prime analisi, è possibile poi tornare ad interrogarsi sulla natura della giurisdizione esclusiva, in tema di sport, voluta dall’articolo 3 della legge n. 280 del 2003 e ribadita dall’articolo 133 del Codice del processo amministrativo².

2. La sentenza del TAR Lazio n. 7937/21

La decisione del TAR del Lazio ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto in quanto la sentenza gravata, resa dal Collegio di Garanzia dello Sport, non era una pronuncia definitiva, ma si era limitata a disporre la remissione in primo grado, innanzi al Tribunale Federale della FIGC, della questione da decidere, sul presupposto della mancata instaurazione del contraddittorio, legata ad un difetto di notifica riscontrato dal Collegio di Garanzia³.

Invece di riassumere il giudizio, come sarebbe stato necessario, innanzi ai giudici di prime cure per la sua corretta instaurazione, le parti ricorrenti, Federazione e Lega Pro, hanno impugnato la decisione

* Professore associato di Diritto processuale civile presso l’Università degli Studi di Roma “Foro Italico”. Avvocato.

¹ Nel primo comma dell’attuale testo dell’articolo 12 dello Statuto del Comitato Olimpico Nazionale Italiano si legge: “sono istituiti, in piena autonomia e indipendenza, il Collegio di Garanzia dello Sport e la Procura Generale dello Sport”. Il successivo articolo 12 bis prevede con il suo primo comma: “è istituito presso il CONI, in posizione di autonomia e indipendenza, il Collegio di Garanzia dello Sport, organo di ultimo grado della giustizia sportiva, cui è demandata la cognizione delle controversie decise in via definitiva in ambito federale, ad esclusione di quelle in materia di doping e di quelle assunte dal Giudice sportivo o dalla Corte sportiva d’appello che hanno comportato l’irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro”, chiarendo, in tal modo, natura e funzioni del Collegio di Garanzia.

² Il Codice del processo amministrativo dettato dal decreto legislativo n. 104 del 2010, prende le mosse dalla delega contenuta nell’art. 44 della legge n. 69/2009. Cfr., al riguardo, R. De Nictolis (a cura di), Codice del processo amministrativo commentato, Milano, 2015, p. 8.

³ Invero, la sentenza del Collegio di Garanzia aveva determinato, esclusivamente, la rimessione al primo giudice di merito, il Tribunale Federale della F.I.G.C. affinché, fosse integrato il contraddittorio.

dei giudici sedenti presso il CONI innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, competente in materia, in base al disposto del secondo comma dell'art. 3 della legge n. 280 del 2003. Nel dichiarare inammissibile il ricorso, i giudici amministrativi di prime cure hanno rilevato che non si era ancora avuto l'avveramento della condizione che consente alle liti, insorte nel mondo dello sport, di accedere alla tutela statale nelle ipotesi non ritenute "irrilevanti" per lo Stato, in base al coordinato disposto degli articoli 1 e 2 della legge n. 280 del 2003.

Invero, una sentenza non definitiva non è in grado di integrare detta condizione di procedibilità "in quanto non conclude il procedimento avendo annullato, con rinvio al Tribunale Federale, la decisione della Corte Federale d'Appello".

Oltre a questo importante profilo di analisi, la decisione dei giudici amministrativi laziali pone in essere una ulteriore affermazione, degna di nota, in merito al Collegio di Garanzia dello Sport ed alla natura dei suoi atti.

Scrive, infatti, la prima sezione ter del TAR, che il Collegio di Garanzia dello Sport "non ha personalità giuridica autonoma e distinta da quella del CONI ed emette atti di natura amministrativa e non giurisdizionale, sicché la legittimazione processuale va riconosciuta in capo al CONI". Ulteriormente argomentando, al riguardo, il TAR afferma che "il Collegio di Garanzia dello Sport risulta essere un organo appartenente all'ente pubblico CONI, in ragione di quanto disposto nello Statuto di quest'ultimo (atteso che l'articolo 12, con cui viene definito, nel suo complesso, il sistema di giustizia sportiva, al cui vertice è posto il predetto Collegio di Garanzia (ex art. 12 bis) è parte integrante del titolo secondo, che ne disciplina l'organizzazione interna)".

Inoltre, con la sentenza del 5 luglio 2021, ulteriormente chiarisce: "Ora, atteso che le decisioni adottate da parte del Collegio di Garanzia dello sport incidono sull'oggetto della controversia, potendo modificare – in funzione nomofilattica – i provvedimenti sanzionatori adottati da parte delle singole Federazioni sportive, ai sensi dell'articolo 12 bis, comma 3, dello Statuto del CONI, sono proprio dette decisioni a dover essere contestate, se del caso, avanti al giudice amministrativo, con conseguente legittimazione passiva del CONI"⁴.

Come rilevato, in precedenza, entrambe le considerazioni dei giudici amministrativi laziali, competenti sull'intero territorio nazionale per i temi discendenti dalle vicende sportive⁵, meritano di essere sottolineate e su di esse, dunque, è necessario fermare l'attenzione.

⁴ Al riguardo si veda la decisione del Consiglio di Stato, sezione V, 24 agosto 2018, n. 5046.

⁵ In virtù del disposto dell'articolo 3 della legge n. 280/03, ribadito dall'art. 135 c.p.a.

3. Origini e natura del Collegio di Garanzia dello Sport

È a seguito della emanazione della legge n. 280 del 2003, preceduta dal decreto legge n. 220 del 2003⁶, che i giudici sedenti presso il Comitato Olimpico⁷ sono divenuti il terminale della Giustizia sportiva.

Invero, all'atto della pubblicazione delle "disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva", il terminale della giustizia sportiva esofederale fu individuato nella Camera di Conciliazione ed Arbitrato del CONI, istituita solo due anni prima. Tale individuazione lascia supporre che, nel pensiero del legislatore del 2003, vi fosse l'idea di assoggettare le vicende litigiose, nate nel mondo dello sport, ad una ipotesi di previa conciliazione che, se riuscita, consentiva alle questioni di natura sportiva insorte di rimanere all'interno di quel mondo, senza sfociare in processi innanzi al giudice statale.

Tale considerazione trova ulteriore conforto nella circostanza che l'ultima parte del primo comma dell'art. 3 della legge n. 280/03 fa salve le clausole compromissorie "previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato Olimpico nazionale italiano e delle federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle iscritte nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91"⁸, sottraendo, per i casi in cui esse sono state previste, la giurisdizione del giudice statale in favore dei singoli arbitri o dei collegi arbitrali nominati in base alle regole dell'ordinamento sportivo.

Tale iniziale individuazione, in favore della Camera di conciliazione ed arbitrato, sedente presso il CONI, è stata poi modificata nel 2007 quando, attraverso la modifica dell'art. 12 dello Statuto del Comitato Olimpico italiano, sono stati individuati due diversi terminali della giustizia sportiva: l'Alta Corte ed il Tribunale Nazionale di arbitrato per lo sport. Tali nuovi organismi, però, a causa della difficoltà di individuazione delle loro specifiche competenze, hanno avuto vita breve ed hanno ingenerato confusione nel sistema giustiziale sportivo. Inoltre, a seguito del loro avvento, si è persa la funzione conciliativa che aveva indirizzato (verso la Camera di conciliazione ed arbitrato) la scelta del legislatore del 2003 (art. 3 della legge n. 280).

Quando la Giunta del Comitato Olimpico, in ossequio al disposto del punto n. 3 della lettera H bis dell'articolo 7⁹ del decreto legislativo n. 242 del 1999, come integrato, nel 2004, dal decreto legislativo n. 15, ha dato vita al Codice di giustizia sportiva, unitario per tutte le federazioni e le discipline associate, si è giunti all'attuale assetto del sistema della giustizia sportiva: due gradi di

⁶ Come è noto, il decreto legge n. 220/2003 è stato convertito con rilevanti modifiche (in particolare riferite all'art. 2) nella legge 19 ottobre 2003 n. 280.

⁷ Come si dirà meglio in seguito, il primo giudice, sedente presso il CONI, individuato come terminale interno della giustizia sportiva, era costituito dalla Camera di Conciliazione ed arbitrato del CONI, istituita nel 2001.

⁸ Il testo dell'articolo 4 della legge sul professionismo sportivo è stato pedissequamente recepito dal decreto legislativo 28 febbraio 2021 n. 36 (art. 26, comma 5). Tale normativa entrerà in vigore il 1 gennaio 2023.

⁹ Razionalizzazione dei rapporti tra procedimenti di giustizia sportiva di competenza del CONI con quelli delle singole federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate.

giudizio endofederale, interni alle diverse federazioni e/o discipline sportive associate, ed un grado di giudizio, con valenze nomofilattiche, esofederale, esercitato dal Collegio di Garanzia dello Sport. Quest'ultimo è composto da giudici sedenti presso il CONI e nominati dalla sua Giunta, all'esito di un procedimento di natura selettiva posto in essere dalla Commissione di garanzia del CONI, a seguito dell'ulteriore modifica degli articoli 12, 12 bis, 12 ter e 12 quater dello Statuto del Comitato Olimpico.

Le competenze e le funzioni di questo nuovo giudice di legittimità per lo sport sono chiarite (pensando alle funzioni della Corte Suprema di Cassazione) dall'art. 54 del Codice di giustizia sportiva del CONI, approvato, da ultimo, nel 2015¹⁰.

In tale articolo si legge: *“1. Avverso tutte le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ambito dell'ordinamento federale ed emesse dai relativi organi di giustizia, ad esclusione di quelle in materia di doping e di quelle che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro, è proponibile ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport, di cui all'articolo 12 bis dello Statuto del CONI. Il ricorso è ammesso esclusivamente per violazione di norme di diritto, nonché per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti.*

2. Hanno facoltà di proporre ricorso le parti nei confronti delle quali è stata pronunciata la decisione nonché la Procura Generale dello Sport.

3. Il Collegio di Garanzia dello Sport giudica altresì le controversie ad esso devolute dalle altre disposizioni del presente Codice, da delibere della Giunta nazionale del CONI, nonché dagli Statuti e dai Regolamenti federali sulla base di speciali regole procedurali, anche di tipo arbitrale, definite d'intesa con il CONI. Nei casi di cui al presente comma, il giudizio si svolge in unico grado. Si applica l'art. 33 del presente Codice in quanto compatibile¹¹.

4. Il Collegio di Garanzia dello Sport svolge altresì le funzioni consultive di cui al comma 5 dell'articolo 12 bis dello Statuto del CONI. In tal caso, la relativa istanza è proposta dal CONI o, suo tramite dalle Federazioni”.

Invero, dall'analisi del precedente articolo del Codice di giustizia sportiva emerge un giudizio di legittimità che, pur essendo ispirato – come detto – dal procedimento che si svolge innanzi alla Corte di Cassazione, viene a connotarsi anche di colorazioni mutuate dalle procedure poste in essere nei giudizi amministrativi: prova di ciò è data sia dalla possibilità di utilizzo delle misure cautelari,

¹⁰ Deliberazione n. 1538 Consiglio Nazionale del 9 novembre 2015. Approvato con Decreto Presidenza Consiglio dei Ministri del 16 dicembre 2015.

¹¹ L'articolo 33 del Codice di giustizia sportiva del CONI prevede le misure cautelari che, in base a quanto previsto dal terzo comma dell'art. 54, sopra riportato, possono, a causa della natura del giudizio, trovare spazio anche nel procedimento innanzi al Collegio di Garanzia.

evocata dal richiamo all'art. 33 C.G.S. CONI, che dalle funzioni consultive assegnate a detti giudici dall'articolo 12 bis dello Statuto del CONI¹².

Come si è visto, nel primo comma dell'art. 54 del Codice di giustizia sportiva del CONI, non tutte le vicende trattate dai giudici sportivi, interni alle singole federazioni, possono essere oggetto di ricorso ai giudici di legittimità, sedenti presso il Comitato olimpico, poiché l'articolo – sopra richiamato – esclude espressamente la possibilità di ricorrere: a) per le sanzioni tecnico – sportive integranti squalifiche inferiori ai novanta giorni; b) per le sanzioni pecuniarie pari o minori di diecimila euro.

Il ricorso al Collegio di Garanzia viene dal Codice di giustizia sportiva considerato, alla stregua del disposto dell'articolo 111 della Costituzione, come un rimedio residuale per le decisioni “non altrimenti impugnabili” ed esso è consentito “esclusivamente per violazione di norme di diritto, nonché per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti”. In tal modo il redattore del Codice richiama i motivi di ricorso contenuti nell'articolo 360 del Codice di rito civile, anche se fa riferimento in parte al dettato del Codice di procedura civile in vigore fino al 2006¹³, vale a dire recupera tra i motivi di doglianza anche la “insufficiente motivazione”.

Così puntualizzate l'origine e le competenze del Collegio di Garanzia dello Sport, è possibile valutare le ipotesi in cui può definirsi avverata la condizione che consente alla decisione emessa dai giudici sportivi individuati dalla Giunta esecutiva del CONI di essere impugnata innanzi ai giudici statali, “esauriti i gradi della giustizia sportiva”, in base a quanto disposto dall'art. 3 della legge n. 280 del 2003.

4. La condizione di procedibilità per poter adire il giudice statale

La norma, in precedenza richiamata, fa riferimento al pieno “esaurimento” dei gradi interni alla giustizia sportiva, che si sostanziano in almeno un grado di giudizio endofederale e nella possibilità, nei casi previsti dall'art. 54 del Codice di giustizia sportiva del CONI, di ricorso di legittimità innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport.

L'esaurimento, dunque, presuppone una sentenza che decide, concludendo in via definitiva, la questione di merito, e ad essa non sono (anche nel rito sportivo), in alcun modo, assimilabili le sentenze che non decidono il merito della questione.

¹² Deve essere ricordato che il Codice di giustizia sportiva della Federazione Italiana Giuoco Calcio, approvato con delibera CONI dd. 11 giugno 2019, n. 258, non regola il giudizio presso il Collegio di Garanzia rinviando, per esso, al Codice del Comitato Olimpico.

¹³ L'articolo 360 del Codice di procedura civile ha visto modificarsi il punto numero 5), del primo comma, dall'articolo 2 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40.

Nel caso di specie, la decisione resa dal Collegio di Garanzia dello Sport, è stata emessa a tutela del contraddittorio, elemento essenziale sia nel processo sportivo, che in quello civile di riferimento (art. 2, punto 6, del Codice CONI); pertanto, detta pronuncia non è idonea a definire la controversia, ma solo a garantire la sua corretta celebrazione. Tale decisione, resa dai giudici sedenti presso il C.O.N.I., non è in grado di integrare la condizione di procedibilità poiché, nel caso in esame, non si sono affatto esauriti i gradi interni alla Giustizia sportiva, ma essi debbono correttamente tornare ad instaurarsi nel pieno rispetto della normativa processuale che presiede alla integrità del contraddittorio.

Alla luce di quanto sopra, l'indicazione resa dal Collegio di Garanzia avrebbe dovuto dar vita ad una riassunzione del giudizio innanzi al Tribunale Federale, giudice di prime cure, non certamente ad una impugnazione della decisione innanzi ai giudici amministrativi.

Né può trarsi, al riguardo, alcuna giustificazione dalla laconicità della normativa, contenuta nei due codici di Giustizia sportiva: quello del CONI, del 2014, e quello della Federcalcio (federazione all'interno della quale è nata la vertenza), del 2019¹⁴, poiché alle carenti indicazioni di essi sopperisce il rinvio alla normativa contenuta nel Codice di rito civile, così come indica il punto numero 6 dell'articolo 2 del Codice del Comitato olimpico¹⁵. Invero, nel caso di specie, trova piena applicazione la disciplina contenuta nel terzo comma dell'art. 383 c.p.c., ponendo in essere un rinvio definito "improprio"¹⁶, finalizzato a "restituire" al processo la sua totale integrità.

Tale pronuncia non idonea a definire la sostanza della lite, ma determinata da esigenze processuali, finalizzate a tutelare la integrità del contraddittorio ed il diritto alla difesa di tutte le parti processuali (circostanza che avrebbe dovuto essere rilevata in appello, a norma del dettato dell'articolo 354 c.p.c.), non è idonea ad integrare il verificarsi della condizione, prevista dall'articolo tre della legge n. 280 del 2003, per promuovere l'azione innanzi ai giudici statali.

¹⁴ Il Codice della Federcalcio, elaborato nel giugno del 2019, si occupa esclusivamente del segmento processuale endofederale, prevedendo il rinvio al primo giudice, ma non si occupa – né potrebbe farlo – del giudizio esofederale che si svolge innanzi al Collegio di Garanzia che è regolato dagli articoli 54 e seguenti del Codice di giustizia sportiva elaborato dal Comitato Olimpico Italiano.

¹⁵ Come ricordato in precedenza, il processo statale di riferimento, con funzione integratrice della normativa settoriale, è il processo civile. Tale riferimento consente l'inquadramento del giudizio sportivo secondo gli schemi del processo dispositivo con obbligo di contestazione (art. 115 c.p.c.) in capo alla parte convenuta e vincolo, per il giudice, di attenersi, nella sua decisione, ai limiti tracciati dalle posizioni processuali delle parti (art. 112 c.p.c.).

¹⁶ In base alla differente causa del rinvio, la dottrina ha distinto lo stesso in rinvio "prosecutorio", quando il provvedimento con cui è disposto il rinvio traccia la linea che dovrà seguire la successiva fase del giudizio; mentre, se l'ordinanza di rinvio stabilisce la restituzione alla parte di una fase di giudizio che le era stata erroneamente sottratta, si parla di rinvio "restitutorio".

Inoltre, nelle ipotesi analoghe a quella in esame si parla di rinvio improprio perché il giudizio viene, per ragioni di competenza o di integrità del contraddittorio, rimandato al giudice di primo grado per la sua corretta instaurazione. Sul punto vedi: Cass., 16 novembre 2020, n. 25877, in Giust. civ., massimario 2021; Cass., 15 ottobre 2020, n. 22407, in Giust. civ., massimario 2020; Cass., 27 settembre 2018, n. 23314, in Giust. civ., massimario 2018. In dottrina, v. E.F. Ricci, *Il giudizio civile di rinvio*, Milano, 1967.

5. Alcune riflessioni in tema di “giurisdizione esclusiva”

La sentenza del TAR, oggetto della presente analisi, pone all’attenzione degli studiosi della materia un ulteriore interessante profilo di riflessione.

Si legge, infatti, nella decisione dei giudici laziali di prime cure, ai fini della eventuale individuazione di una autonoma legittimazione del Collegio di Garanzia dello Sport, che: “la giurisprudenza condivisa dal Tribunale ha affermato che quest’organo non ha personalità giuridica autonoma e distinta da quella del CONI ed emette atti di natura amministrativa e non giurisdizionale sicché la legittimazione processuale va riconosciuta in capo al CONI¹⁷”.

Al di là del condivisibile rilievo, relativo alla legittimazione passiva del Comitato Olimpico e non del suo organo interno, costituito dal Collegio di Garanzia dello Sport, la petizione di principio contenuta nella decisione del TAR, particolarmente rilevante, ai fini della presente riflessione, è costituita dalla affermazione, ulteriormente ribadita dai giudici amministrativi, con competenza territoriale esclusiva in tema di sport, che il Collegio di Garanzia “emette atti di natura amministrativa e non giurisdizionale”.

Tale affermazione- come detto nel primo paragrafo di questo studio – offre lo spunto per tornare¹⁸ ad interrogarci sulla scelta del legislatore del 2003, dove si è individuata (con l’art. 3 della legge n. 280) una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva, poi recepita dalla lettera Z dell’articolo 133 del Codice del processo amministrativo¹⁹.

Premesso che la giurisdizione esclusiva trova il suo fondamento costituzionale nell’articolo 103 della Carta, nel cui primo comma si legge: “Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica Amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi”, detto articolo deve essere, necessariamente, letto in coordinamento con quanto affermato, circa la tutela, dall’articolo 24 della Costituzione. Quest’ultimo, nel suo primo comma, sancisce: “tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi”, azione che va proposta al “giudice naturale precostituito per legge” (art. 25 Cost.).

Ne emerge, alla luce del dettato dell’articolo 113 della Carta costituzionale, in base al quale lo Stato offre una tutela unica, ma ripartita tra i diversi organi giurisdizionali previsti dalla Costituzione (punto VI delle disposizioni transitorie e finali), che la tutela dei diritti soggettivi vede come giudice naturale il Giudice ordinario, mentre gli interessi legittimi trovano il loro giudice presso gli Organi di giustizia

¹⁷ Analoga statuizione era contenuta in precedenti decisioni del Consiglio di Stato, di cui la decisione n. 7937 del 2021 riporta solo quella del Consiglio di Stato, sez. V, 20 dicembre 2018, n. 7165 (v. Foro Amm., 2018, 12, p. 2159).

¹⁸ V., sul punto, P. Sandulli, Argomenti e riflessioni in tema di giustizia sportiva, Roma, 2021, p. 136.

¹⁹ Codice dettato con il decreto legislativo n.104/2010, in ossequio alla delega contenuta nell’articolo 44 della legge n. 69/2009.

amministrativa²⁰ che sono, attualmente, in primo grado il TAR ed in grado di appello il Consiglio di Stato.

Solo eccezionalmente, come visto in precedenza, il giudice amministrativo è in condizione di giudicare su questioni che riguardano i diritti soggettivi, ma tale eccezionale potere trova limiti che sono stati assai efficacemente puntualizzati dalla decisione numero 204 del 6 luglio 2004 della Corte Costituzionale²¹.

Nella sopra richiamata sentenza si legge: “Si è anche sostenuto che, in presenza di tale opzione, il principio dell’unicità della giurisdizione – espresso dall’art. 102, con riguardo al giudice, e riflesso nell’art. 113, con riguardo alle forme di tutela garantite al cittadino – sta a significare che in nessun caso il legislatore ordinario può far sì che la pubblica amministrazione sia, in quanto tale, assoggettata ad una particolare giurisdizione, ovvero sottratta alla giurisdizione alla quale soggiace qualsiasi litigante privato; la specialità di un giudice può fondarsi esclusivamente sul fatto che questo sia chiamato ad assicurare la giustizia nell’amministrazione, e non mai sul mero fatto che parte in causa sia la pubblica amministrazione”²².

Successivamente, nel corpo della stessa sentenza i giudici della legittimità delle leggi tornano sul concetto, ulteriormente puntualizzando: “È evidente, viceversa, che il vigente art. 103, primo comma, Cost. non ha conferito al legislatore ordinario una assoluta ed incondizionata discrezionalità nell’attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, ma gli ha conferito il potere di indicare particolari materie nelle quali la tutela nei confronti della pubblica amministrazione investe anche diritti soggettivi; un potere, quindi, del quale può dirsi, al negativo, che non è né assoluto né incondizionato, e del quale, in positivo, va detto che deve considerare la natura delle situazioni soggettive coinvolte, e non fondarsi esclusivamente sul dato oggettivo, delle materie. Tale necessario collegamento delle materie assoggettabili alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con la natura delle situazioni soggettive – e cioè con il parametro adottato dal Costituente come ordinario discrimine tra le giurisdizioni ordinaria ed amministrativa – è espresso dall’art. 103 laddove statuisce che quelle materie devono essere particolari rispetto a quelle devolute alla giurisdizione generale di legittimità: e cioè devono partecipare della loro medesima natura, che è contrassegnata dalla circostanza che la pubblica amministrazione agisce come autorità nei confronti della quale è accordata tutela al cittadino, davanti al giudice amministrativo”²³.

²⁰ Dichiarate incostituzionali le giunte provinciali amministrative (G.P.A.), con la decisione della Corte Costituzionale 9 aprile 1968, n. 33 (in G.U. serie speciale). Le stesse sono state sostituite, con la legge n. 1034/1971, dai Tribunali Amministrativi Regionali. Sul punto v. anche G. Fiorillo, Enti locali: evoluzione storico sistematica del controllo sugli atti, in <https://www.filodiritto.com/>.

²¹ Corte Cost, 6 luglio 2004, n. 204, in Giust. civ., 2004, I, p. 2207, con nota di P. Sandulli.

²² Cfr. Corte Cost, 6 luglio 2004, n. 204, cit., paragrafo 3.

²³ Cfr. Corte Cost, 6 luglio 2004, n. 204, cit., paragrafo 3.2.

Tracciata questa linea direttrice e fissati i limiti del ricorso alla giurisdizione esclusiva, non lasciato al capriccioso volere del legislatore, ma legato ad un rapporto di *species a genus*, che individua come “particolari” le “materie devolvibili alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”²⁴, è ora necessario valutare, alla luce del dettato dell’articolo 3 della legge n. 280, del 2003, se per questa specifica ipotesi di giurisdizione esclusiva sono individuabili i parametri specificati dalla Corte. Corollario di questo primo tema è l’ulteriore interrogativo se, su parte della materia sportiva, non operi la giurisdizione propria del giudice amministrativo, trattandosi – come si è detto – di un contenzioso su atti amministrativi.

6. La delimitazione della tutela voluta dalla legge n. 280/03

Alla luce di quanto sopra ricordato, è necessario interrogarsi sulla normativa che ha dato origine alla giurisdizione esclusiva nel campo della tutela in materia sportiva. Vale a dire, l’articolo 3 della legge n. 280 del 2003 che – come è noto – ha convertito in legge, con rilevanti modificazioni²⁵, il decreto legge n. 220 del 19 agosto 2003, nel primo comma del quale si legge: *“esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato Olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo ai sensi dell’articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato Olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all’articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all’articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91”*.

Dall’articolo sopra riportato scaturisce una tripartizione di tutela esercitabile innanzi a tre diversi giudici o arbitri: 1. Il giudice ordinario, innanzi al quale avviare la tutela dei diritti soggettivi patrimoniali; 2. Il giudice amministrativo, munito di giurisdizione su tutte le altre ipotesi, inerenti (nelle intenzioni del legislatore statale) sia gli interessi legittimi, che i diritti soggettivi; 3. Gli arbitri, per le questioni per le quali sono state poste in essere le clausole compromissorie, previste dall’art. 4 della legge n. 91 del 1981 (ancora in vigore nel 2022) e ribadite dall’articolo 26 del decreto legislativo n. 36 del 2021 (che entrerà in vigore il primo gennaio 2023).

Delle tre ipotesi, sopra richiamate, solo la seconda integra una fattispecie di giurisdizione esclusiva; quindi, è la sola su cui è opportuno fermare l’attenzione, al fine di valutare la correttezza della

²⁴ Cfr. Corte Cost, 6 luglio 2004, n. 204, cit., paragrafo 3.4.2.

²⁵ È importante ricordare che la modifica, apportata dalla legge di conversione all’articolo 2, limita le materie, giudicate “a priori” irrilevanti per lo Stato, alle sole questioni tecniche e disciplinari, lasciando le altre, esauriti i gradi interni alla giustizia sportiva, alla tutela della giurisdizione statale.

indicazione, alla luce delle linee guida dettate dalla, più volte, ricordata pronuncia della Corte Costituzionale n. 204 del 2004, ed in base all'effettiva funzionalità della tutela assicurata dal sistema ideato dal legislatore del 2003.

La giurisprudenza, richiamata anche dalla decisione del TAR per il Lazio, in esame, ha costantemente affermato che le pronunce del Collegio di Garanzia dello Sport non sono provvedimenti giurisdizionali, ma danno luogo ad atti amministrativi rispetto alla cui impugnazione il legittimato passivo non è il Collegio emanante, bensì lo stesso Comitato Olimpico dal quale i giudici esofederali promanano.

Se, dunque, tali pronunce integrano atti amministrativi è consequenziale a questa statuizione, conformemente ribadita da tutti i giudici amministrativi di primo e di secondo grado²⁶, che le doglianze da promuovere avverso le stesse, con le limitazioni dettate dall'articolo 2 della legge n. 280 del 2003, debbono essere rivolte al giudice naturale degli atti amministrativi, munito, in codesta ipotesi, di giurisdizione propria.

Ne discende che non ci si trova in presenza di una fattispecie di giurisdizione esclusiva, ma si tratta invece di giurisdizione propria del giudice amministrativo, perfettamente in linea con il riparto previsto dalla Carta costituzionale e desumibile – come detto – dagli articoli 103 e 113 di essa.

L'unica ipotesi di giurisdizione esclusiva, così opinando, resta quella derivante dal danno generato dalla cattiva gestione delle norme della giustizia sportiva ad opera dei giudici sia interni, che esterni, alle federazioni sportive.

Tali danni possono essere generati, come ha rilevato la Corte costituzionale nelle sue pronunce in materia²⁷, sia da fattispecie integranti la tutela innanzi ai giudici statali, che da ipotesi prive di "rilevanza" per lo Stato e, pertanto, non sindacabili, nel merito, dai giudici statali.

A ben vedere, ad analoghe riflessioni conduce anche la normativa, prevista dai commi 647, 648, 649 e 650 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018²⁸, che prevede la impugnazione dei provvedimenti di ammissione o di esclusione dalle competizioni sportive di squadre o di singoli atleti. Invero, anche detta procedura, integrando l'impugnazione di un provvedimento equiparato ad un atto amministrativo, non genera giurisdizione amministrativa, bensì integra un'azione processuale da instaurarsi innanzi al giudice munito, per indicazione costituzionale, di giurisdizione, vale a dire quello amministrativo.

²⁶ V., al riguardo, Consiglio di Stato 20 dicembre 2018, n. 7165, in Foro Amm., 2018, f. 12, p. 2159. La decisione sopra richiamata riprende un'ampia casistica giurisprudenziale, posta in essere dalle decisioni di primo e di secondo grado dei giudici amministrativi a partire dal 2008.

²⁷ V., in particolare, la decisione n. 49/2011, in Foro it., 2011, I, c. 2602, con nota di A. Palmieri.

²⁸ Sul punto, P. Sandulli, Argomenti e riflessioni di giustizia sportiva, cit., p.129.

7. Conclusioni

Alla luce delle riflessioni indotte dalla sentenza n. 7937 del 5 luglio 2021, emerge la necessità di un ripensamento della tutela delle vicende litigiose insorte nel mondo sportivo, sia per garantire a pieno l'autonomia di quella organizzazione, che per dare una efficace tutela a ciò che nel mondo sportivo ha origine.

Traendo, inoltre, argomenti di riflessione da quanto può essere desunto dalle due pronunce della Consulta²⁹, rese sul tema della conformità a costituzione della legge n. 280 del 2003, nonché da quanto affermato nel commentare le due decisioni della Corte, dalla dottrina³⁰, sarebbe auspicabile che, tornando sulla delega, non coltivata, resa dalla legge n. 86 del 2019³¹, si scioglano, finalmente, i

²⁹ Cfr. pronuncia n. 49/2011, cit.; decisione n. 160/2019, in Riv. Dir. Proc., 2020, p. 807.

³⁰ V., sul punto, P. Sandulli, Ancora in tema di legittimità costituzionale della giustizia sportiva, in Riv. Dir. Proc., 2020, p. 810.

³¹ La legge n. 86 dell'agosto 2021, nell'articolo 1, al primo comma, conteneva una delega al Governo finalizzata all'adozione di misure relative al riordino dell'ordinamento sportivo. Per ragioni di completezza di analisi è opportuno richiamare, in questa sede, il testo completo della delega, successivamente non espletata "1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riordino del Comitato Olimpico nazionale italiano (CONI) e della disciplina di settore, compresa quella di cui al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) organizzare le disposizioni per settori omogenei o per specifiche attività o gruppi di attività; b) coordinare, sotto il profilo formale e sostanziale, il testo delle disposizioni legislative vigenti, anche apportando le opportune modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e ad adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo, anche con la possibilità di adottare un testo unico delle disposizioni in materia di sport; c) indicare esplicitamente le norme da abrogare, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al Codice civile; d) definire gli ambiti dell'attività del CONI, delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite, coerentemente con quanto stabilito dall'articolo 1, comma 630, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e con il ruolo proprio del CONI di governo dell'attività olimpica; e) confermare, in coerenza con quanto disposto dalla Carta olimpica, la missione del CONI di incoraggiare e divulgare i principi e i valori dell'olimpismo, in armonia con l'ordinamento sportivo internazionale; f) prevedere limitazioni e vincoli, ivi compresa la possibilità di disporre il divieto, per le scommesse sulle partite di calcio delle società che giocano nei campionati della Lega nazionale dilettanti; g) prevedere che il CONI eserciti poteri di vigilanza al fine di verificare che le attività sportive delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva e delle associazioni benemerite siano svolte in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato Olimpico internazionale e del CONI medesimo e delibere il commissariamento di federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate qualora siano accertate gravi violazioni di norme degli statuti e dei regolamenti sportivi finalizzate al regolare avvio e svolgimento 11/5/2021 delle competizioni sportive o sia accertata l'impossibilità di funzionamento degli organi direttivi, ferme restando l'autonomia delle federazioni sportive e delle discipline sportive associate e la loro capacità di determinare la propria politica generale; h) sostenere azioni volte a promuovere e accrescere la partecipazione e la rappresentanza delle donne nello sport in conformità ai principi del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, garantendo la parità di genere nell'accesso alla pratica sportiva a tutti i livelli; i) sostenere la piena autonomia gestionale, amministrativa e contabile delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva e delle associazioni benemerite rispetto al CONI, fermo restando l'esercizio del potere di controllo spettante all'autorità di Governo sulla gestione e sull'utilizzazione dei contributi pubblici previsto dal comma 4-quater dell'articolo 8 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178; modificare la composizione del collegio dei revisori al fine di tenere conto di quanto previsto dal medesimo comma 4-quater dell'articolo 8 del decreto-legge n. 138 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 178, del 2002; l) prevedere che l'articolazione territoriale del CONI sia riferita esclusivamente a funzioni di rappresentanza istituzionale; m) provvedere al riordino della disciplina in materia di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del CONI e degli enti di cui alla legge 11 gennaio 2018, n. 8, garantendo l'omogeneità della disciplina in relazione al computo degli stessi e prevedendo limiti allo svolgimento di più mandati consecutivi da parte del medesimo soggetto, stabilendo altresì un sistema di incompatibilità tra gli organi al fine di prevenire situazioni di conflitto di interessi; n) individuare forme e condizioni di azionariato e altri strumenti di partecipazione popolare per le società sportive professionistiche".

due nodi ancora irrisolti del sistema sport: il primo, relativo agli equilibri ed al bilanciamento tra i tre protagonisti della gestione e della organizzazione di quel mondo, il CONI, Sport e Salute e la Scuola; il secondo, relativo ai limiti della giustizia sportiva ed al suo, eventuale, controllo da parte dei giudici statali, anche attraverso il recupero di strumenti di tutela alternativi atti ad evitare, quando possibile, lo sbocco delle questioni nate nel mondo dello sport innanzi alla giurisdizione dello Stato.

Va, infine, sciolto il nodo della tutela, da parte del giudice statale, del rapporto di lavoro sportivo, ancora non risolto dal testo del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36 (peraltro, non entrato in vigore)³² anche alla luce delle riflessioni suscitate dalle due pronunce della Corte costituzionale del 2011 e del 2019.

³² Come già precisato, il decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36 entrerà in vigore il 1 gennaio 2023.