amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2021
ESTRATTO

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, José Manuel Ruano de la Fuente, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Sergio Contessa, Mariaconcetta D'Arienzo, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Il complesso rapporto fra ordinamento statale e ordinamento sportivo in tema di sanzioni disciplinari sportive.

di Mario Paladino

(Dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli")

Sommario

1. Premessa. – 2. Le sanzioni disciplinari sportive nella giurisprudenza meno recente. – 2.1. La giurisprudenza antecedente il D.L. 220/2003. – 2.2. Gli orientamenti successivi al D.L. 220/2003. – 3. Le sanzioni disciplinari sportive nella giurisprudenza più recente. – 4. Una possibile ricostruzione teorica. – 4.1. Il rapporto sussistente fra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento generale. – 4.2. La rilevanza delle sanzioni disciplinari sportive non tecniche per l'ordinamento giuridico della Repubblica. – 4.3. La tutela giurisdiziona-le statale contro le sanzioni disciplinari sportive non tecniche. – 4.4. Il rapporto intercor-rente fra norme sportive e ordinamento comunitario – 5. Conclusioni.

Abstract

As is known, a substantial doctrinal debate has developed around sporting disciplinary sanctions, essentially animated by the intent to shed light on the identity and powers of the subjects competent to hear the related disputes. In particular, it is historically debated whether the legitimacy of the measures in question can be questioned only by the sports justice bodies or also, and if so to what extent, by the state judge.

The matter is now regulated by the Decree-Law of 19 August 2003, n. 220, converted with amendments into Law 17 October 2003, n. 280, whose art. 2, co. 1, reserved to the sports system, "In application of the principles referred to in Article 1 [...] the regulation of issues concerning [...] b) conduct relevant on a disciplinary level and the imposition and application of the related disciplinary sanctions sports "

ISSN 2036-7821

1. Premessa.

Come è noto, intorno alle sanzioni disciplinari sportive si è sviluppato un corposo dibattito dottrinale, animato essenzialmente dall'intento di far luce sulla identità e sui poteri dei soggetti competenti a conoscere delle relative controversie[1]. In particolare, risulta storicamente discusso se la legittimità dei provvedimenti in

[1] Fra i numerosi contributi, si v.: M. AIELLO, *Sanzioni disciplinari sportive e tutela giurisdizionale*, in *Iustitia*, 2008, fasc. 2, pp. 195 ss.; G. ALFANO, *Riflessioni sull'esercizio del potere disciplinare nell'ordinamento della F.I.G.C.*, Atti della Tavola Rotonda "La giustizia sportiva, oggi (tra economia e diritto)", Napoli, 8 maggio 2017, in *Rass. dir. econ. sport*, 2017, fasc. 1, pp. 12 ss.; M. ANGELONE, *Il faticoso percorso di allineamento della giustizia disciplinare sportiva all'assiologia costituzionale*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2018, fasc. 1, pp. 27 ss.; M. ANTONIOLI, *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo* (Nota a Cons. Stato, sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025), in *Dir. proc. amm.*, 2005, fasc. 4, pp. 1026 ss.; A.E. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto ad agire in giudizio: una tutela «dimezzata»?* (Nota a Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49), in *Giorn. dir. amm.*, 2011, fasc. 7, pp. 734 ss.; A. BONOMI, *Giustizia sportiva e giustizia statale. Qualche riflessione sulla legittimità costituzionale della legge 17 ottobre 2003, n. 280*, in *Riv. dir. cost.*, 2004, pp. 171 ss.; C. BORGIA, *L'ordinamento giuridico sportivo e i poteri del giudice amministrativo in materia di sanzioni disciplinari sportive*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2017, fasc. 7-8, pt. 2, pp. 367 ss.; A. BUONFINO, *Profili risarcitori nel procedimento disciplinare sportivo e giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, fasc. 1, pp. 56 ss.; R. CAPRIOLI, *Osservazioni sulla giustizia sportiva dal punto di vista dell'ordinamento statale*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2016, fasc. 1-3, pp. 69 ss.; V. CINGANO, *Delimitazione della giurisdizione amministrativa nelle controversie sportive ai sensi del d.l. 19 agosto 2003 n. 220: l'impugnazione del provvedimento che colloca un arbitro di calcio nel ruolo dei fuori quadro* (Nota a TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 16 novembre 2007, n. 10911), in *Foro amm.-T.A.R.*, 2007, fasc. 10, pp. 3095 ss.; A. CORSARO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato* (Nota a Cons. giust. amm. Reg. Sic., 8 novembre 2007, n. 1048), in *Foro amm.-C.d.S.*, 2007, fasc. 11, pp. 3234 ss.; R. DE NAPOLI, *I poteri autoritativi delle Federazioni sportive: la natura amministrativa della loro attività e la conseguente competenza del giudice amministrativo alla soluzione delle controversie*, in *Dir. econ.*, 2018, fasc. 2; A. DE SILVESTRI, *La giustizia disciplinare sportiva dopo la sentenza della consulta tra ulteriori contraddizioni di sistema e spunti ricostruttivi* (Relazione al Convegno "La giustizia sportiva nel calcio: prospettive di riforma", Firenze, 30 ottobre 2013), in *Rass. dir. econ. sport*, 2014, fasc. 2-3, pp. 197 ss.; A. DI MEO, *Rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale: legge 280/2003 ed evoluzione giurisprudenziale*, in *Amministrativamente*, 2018, fasc. 7-8; S. FILUCCHI, *Il riparto di giurisdizione in materia di sanzioni disciplinari sportive*, in *Dir. e proc. amm.*, 2015, fasc. 1, pp. 107 ss.; L. GIACOMARDO, *Corte costituzionale e tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo. Chiarimento (definitivo?) in tema di sanzioni disciplinari sportive*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2012, fasc. 1-2, pp. 100 ss.; F. GRECO, *Ordinamento sportivo e statale: dibattito aperto e riflessioni a distanza di qualche anno dalla storica sentenza della Corte Costituzionale n. 49 del 2011*, in *GiustAmm.it*, 2015, fasc. 10; P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo* (Relazione al Convegno di Studi "I rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo", Firenze, 2 dicembre 2011), in *Dir. amm.*, 2012, fasc. 1-2, pp. 3 ss.; E. MAIO, *Le sanzioni disciplinari sportive tra neutralità delle forme giuridiche e pluralità degli effetti* (Nota a Corte cost., 17 aprile 2019, n. 160), in *Rass. dir. econ. sport*, 2019, fasc. 1, pp. 96 ss.; G. MORBIDELLI, *Giustizia disciplinare sportiva ed effettività della tutela* (Relazione al Convegno "La giustizia sportiva nel calcio: prospettive di riforma", Firenze, 30 ottobre 2013), in *Rass. dir. econ. sport*, 2014, fasc. 2-3, pp. 271 ss.; E. MORLINO, *Autonomia dell'ordinamento sportivo e giudice amministrativo: profili critici di una ridefinizione degli equilibri* (Nota a ord. TAR Lazio-Roma, sez. I ter, 11 ottobre 2017, n. 10171), in *Riv. dir. sport.*, 2017, fasc. 2, pp. 409 ss.; I. PIAZZA, *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio individuato dalla Corte costituzionale* (Nota a Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49), in *Giur. it.*, 2012, fasc. 1, pp. 187 ss.; S. PLACIDUCCIO, *La giustizia sportiva dopo la sentenza n. 49/2011 della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2016, fasc. 2, pp. 41 ss.; F.G. SCOCA, *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore* (Nota a Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49), in *Corr. giur.*, 2011, fasc. 11, pp. 1548 ss.; V. TURCHINI, *Sanzioni disciplinari, risarcimento del danno e lealtà sportiva: alla ricerca di un difficile equilibrio* (Nota a TAR Lazio-Roma, sez. I ter, 10 novembre 2016, n. 11146), in *Riv. dir. sport.*, 2016, fasc. 2, pp. 427 ss.; S. VENTURI, *Giustizia tecnica e disciplinare nell'alveo della giurisdizione esclusiva del giudice sportivo: armonie e disarmonie tra ordinamenti sportivo e statale*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2012, fasc. 2, pp. 79 ss.

ISSN 2036-7821

questione sia sindacabile solo dagli organi di giustizia sportiva ovvero anche, e se sì in quale misura, dal giudice statale.

La materia è oggi regolata dal Decreto-Legge 19 agosto 2003, n. 220, convertito con modificazioni nella Legge 17 ottobre 2003, n. 280, il cui art. 2, co. 1, *riserva* all'ordinamento sportivo, «In applicazione dei principi di cui all'articolo 1 […] la disciplina delle questioni aventi ad oggetto […] b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive».

Si avrà modo di osservare che della riserva in parola la giurisprudenza ha offerto, nel corso del tempo, interpretazioni diverse, e che in alcune pronunce si sono sollevati dubbi circa la sua legittimità costituzionale[2]. Ad ogni modo, la Consulta, con le sentenze 11 febbraio 2011, n. 49 e 25 giugno 2019, n. 160, ha offerto una lettura costituzionalmente orientata della disciplina prevista dal D.L. 220/2003, affermando che, allorquando la situazione soggettiva lesa dalla sanzione assuma nell'ordinamento della Repubblica la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, il titolare della medesima può ricorrere al giudice amministrativo (d'ora innanzi G.A.) per ottenere il risarcimento del danno, ma non anche l'annullamento del provvedimento afflittivo, la tutela caducatoria dovendo considerarsi riservata al giudice sportivo[3].

Il tema appare di notevole interesse dal momento che le sanzioni disciplinari sportive possono incidere in maniera assai significativa nella sfera giuridica dei loro destinatari, ciò imponendo, con ogni evidenza, di riflettere su come vadano contemperati l'autonomia dell'ordinamento sportivo e i diritti dei soggetti lesi dal provvedimento afflittivo.

Ebbene, obiettivo del presente studio è provare a chiarire se, alla luce del diritto positivo vigente, anche in considerazione del rapporto intercorrente fra ordinamento sportivo e ordinamento dell'Unione Europea, la legittimità delle sanzioni disciplinari sportive possa ritenersi sindacabile dal G.A. e, se sì, di quali poteri questi disponga in relazione ad esse. L'indagine sarà condotta attraverso il metodo induttivo/deduttivo: si partirà dall'esame della giurisprudenza meno recente formatasi sul tema; si effettuerà poi una ricognizione delle risposte sui profili problematici emersi rinvenibili nelle pronunce giurisdizionali degli ultimi anni; infine, si tenterà di elaborare, attraverso la teoria generale del diritto, la logica giuridica e i principi generali dell'ordinamento, una ricostruzione teorica.

[2] Si v. *infra*, § 2.2 e § 3.

[3] Si v. Corte cost., 11/2/2011, n. 49; 25/6/2019, n. 160, entrambe in *cortecostituzionale.it*.

ISSN 2036-7821

2. Le sanzioni disciplinari sportive nella giurisprudenza meno recente.

Sembra evidente, alla luce di quanto accennato, che la emanazione del D.L. 220/2003 e la pronuncia delle sentt. 49/2011 e 160/2019 della Corte costituzionale costituiscono eventi di importanza decisiva nella evoluzione del rapporto fra ordinamento statale e ordinamento sportivo in tema di sanzioni disciplinari.

Invero, come si vedrà, con la pronuncia del 2019 la Consulta ha sostanzialmente confermato quanto asserito con quella del 2011. È quest'ultima, pertanto, che pare rappresentare il momento iniziale della 'storia recente' della giurisprudenza sulla materia, poiché è con essa che la Corte espressamente adotta per la prima volta l'orientamento dal quale, sino ad oggi, non sembra essersi discostata.

Orbene, nella evoluzione della giurisprudenza sulle sanzioni disciplinari sportive paiono nitidamente individuabili almeno due fasi: quella antecedente la sent. 49/2011 e quella che si apre con quest'ultima. Nell'ambito della prima, poi, sembra opportuno distinguere due 'sottofasi': quella anteriore alla emanazione del D.L. 220/2003 e quella ad essa successiva.

2.1. La giurisprudenza antecedente il D.L. 220/2003.

Adottando una posizione che resterà costante nel tempo, sin da prima della emanazione del D.L. 220/2003 la giurisprudenza afferma che alcune delle norme dell'ordinamento sportivo sono tendenzialmente prive di rilevanza per quello generale. Si tratta di quelle regole 'di carattere tecnico' preordinate «a disciplinare il modo di essere dell'attività agonistica e, cioè, ad apprestare i parametri strumentali e logici per procedere a quelle verifiche comparative dei valori individuali e collettivi, che costituiscono il fine della competizione sportiva»[4]. Ebbene, secondo la giurisprudenza amministrativa, «tali regole si atteggiano […] come vere e proprie norme interne, destinate a restare circoscritte, quanto alla loro operatività diretta, non solo al settore sportivo, in senso generale, ma addirittura alle singole sezioni nelle quali si articola tale settore, a seconda della specifica materia agonistica, essendo ogni Federazione in cui si organizza il CONI, destinataria del potere di dettare le norme tecniche e sportive per l'esercizio dello sport controllato»[5].

[4] TAR Lazio-Roma, sez. III, 15/7/1985, n. 1099, in *Giust. civ.*, 1986, fasc. 10, pp. 2630 ss., 2633.

[5] TAR Lazio-Roma, sez. III, 15/7/1985, n. 1099 cit., 2633. Il giudice amministrativo di prime cure così prosegue: «Tale produzione regolamentare, destinata a porre i criteri di identificazione o di valutazione della gara sportiva, si inquadra agevolmente in tutto quel complesso di disposizioni interne, ben conosciute anche in altri settori della pubblica amministrazione, che non assumono il carattere di norme giuridiche per l'ordinamento generale e la cui violazione non dà, quindi, luogo a ricorso alla giustizia amministrativa ai sensi dell'art. 26 r.d. 26 giugno 1924 n. 1054 e degli art. 2 e 3, l. 6 dicembre 1971 n. 1034. "Regolamenti interni" li qualifica la stessa norma dell'art. 5, l. n. 426 del 1942 e l'aggettivazione non è senza significato, ove raffrontata con la potestà regolamentare di cui godono tutte le persone giuridiche pubbliche e che è fonte secondaria di produzione normativa. Del resto, non è neppure da trascurarsi il rilievo formale che la regolamentazione di cui trattasi non è soggetta ad alcuna verifica, neppure di mera legittimità da parte di autorità tutorie, risolvendosi tale verifica esclusivamente all'interno della stessa istituzione (cfr. l'art. 5, legge n. 426 cit.), il che contrasterebbe con la natura di regolamentazione indipendente che

ISSN 2036-7821

Con la sentenza 26 ottobre 1989, n. 4399, anche le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione enunciano la tendenziale irrilevanza per l'ordinamento generale delle «regole tecniche che determinano il risultato di una competizione agonistica»[6]. Secondo il Giudice Supremo, in rapporto a siffatte norme non sono configurabili né diritti soggettivi, né interessi legittimi, ciò comportando, per chi ritenga di aver subito una lesione con riferimento ad esse, la impossibilità di adire l'autorità giurisdizionale statale[7].

---

alla stessa dovrebbe essere riconosciuta, in quanto volta a disciplinare materia integralmente deferita all'amministrazione sportiva e non altrimenti regolata dalla legislazione primaria. A ciò va aggiunta la circostanza che non solo l'ordinamento generale affida all'autonomia delle Federazioni la regolamentazione *de qua*, ma non si cura di fissare neppure i principi e i criteri generali cui la stessa dovrebbe ispirarsi, e neppure è senza significato, in proposito, che l'art. 14, l. 23 marzo 1981 n. 91, nel porre, al comma 1, il principio informatore della democrazia interna, si preoccupi esclusivamente degli statuti e dei regolamenti di organizzazione delle Federazioni, senza fare alcun riferimento ai regolamenti sportivi, per i quali, anzi, al comma immediatamente successivo, ribadisce l'autonomia tecnica delle Federazioni stesse sotto la vigilanza del CONI» (pp. 2633-2634). Nella sentenza si osserva che «In realtà, l'esame del nostro attuale sistema giuridico rivela come, in nessuna sua manifestazione, l'ordinamento prenda in considerazione, per attribuirle una qualche rilevanza a livello di interesse generale, la disciplina tecnica delle attività ludiche, siano esse competitive o no, arrestandosi la soglia dell'interesse pubblico al solo obiettivo di favorire lo sviluppo e il perfezionamento della pratica dell'attività sportiva agonistica intesa al miglioramento fisico e morale della popolazione (art. 2, legge n. 426 del 1952). Al di sotto di tale soglia, per quel che concerne le scelte tecniche dei modi di svolgimento dell'attività, i criteri attraverso i quali si giunge a classificare gli atleti o le squadre; quali presupposti debbano essere rispettati perché le gare possano ritenersi regolarmente giunte alla loro conclusione e perché possa da esse trarsi l'indicazione dei valori sportivi, vi è l'*indifferente giuridico*, risolvendosi la valenza disciplinatrice delle relative regole esclusivamente nell'ambito del particolare settore nel quale sono destinate ad operare, in forza dell'accettazione convenzionale che di tali regole fanno i singoli organizzati» (p. 2634, corsivo di chi scrive).

[6] Cass. civ., SS.UU., 26/10/1989, n. 4399, in *Foro it.*, 1990, I, 899.

[7] Cass. civ., SS.UU., 26/10/1989, n. 4399 cit. Nella pronuncia si legge che «Secondo l'ordinamento sportivo, il risultato delle competizioni agonistiche si acquisisce mediante applicazione di norme tecniche, tra le quali rientra […] quella che comporta la verifica di regolarità del punteggio (la c.d. verifica di "regolarità della gara", operativamente affidata agli organi di "giustizia sportiva"). E se non può, in ipotesi, negarsi che dal conseguimento definitivo del risultato possano sorgere vari interessi, di varia natura […], non è neppure pensabile – data la peculiarità del sistema, prevalentemente tecnico, di acquisizione dei risultati sportivo agonistici – che possano essere vantati diritti soggettivi o lamentare lesioni di essi, con riferimento alle valutazioni operate dagli organi tecnici ("arbitri" e "giudici") ai fini di quella acquisizione. *Manca infatti la possibilità di identificare nelle regole tecniche in questione e nella disciplina del riscontro dell'osservanza di esse da parte degli organi federali l'esistenza di "norme di relazione", tale da dar luogo alla configurabilità di diritti soggettivi e di contrapposti obblighi fra i vari soggetti che sono coinvolti nell'esercizio dell'attività sportiva*» (corsivo di chi scrive). D'altro canto, secondo la Corte, «*neppure può configurarsi la sussistenza di interessi legittimi. Perché questi ultimi siano configurabili come posizioni soggettive concretamente tutelabili davanti al giudice amministrativo, occorre che l'atto provvedimentale suscettibile di annullamento sia un vero e proprio "provvedimento amministrativo", cioè un provvedimento emanato da un soggetto di diritto pubblico, o da un altro organismo che, però, da tale soggetto abbia ricevuto una specifica investitura, nell'esercizio di una potestà pubblica*. Ma, una volta detto che le federazioni sportive sono soggetti privati e che, in quanto organi del Coni, ricevono da quest'ultimo investitura pubblica solo per emanare norme regolamentari di contenuto organizzatorio finalisticamente coincidenti in modo perfetto con le norme fondamentali del detto ente pubblico, deve concludersi che hanno natura intrinseca di atti amministrativi solo ed esclusivamente quei provvedimenti che siano direttamente attuativi delle norme predette» (corsivo di chi scrive). Alla luce di ciò, il Giudice Supremo afferma che «È obbligo, allora, la conclusione che una volta escluso – come pare indubitabile doversi fare – che rientrino in modo diretto nelle categorie delle norme organizzatorie quelle regole che l'ordinamento federale ha emanato o emana per l'ordinata acquisizione dei risultati delle competizioni agonistiche, ogni e qualunque

ISSN 2036-7821

Nondimeno, la giurisprudenza amministrativa non esclude che «in taluni casi, anche la violazione delle norme tecniche sportive possa dar luogo a lesioni di interessi direttamente o indirettamente protetti dall'ordinamento, allorché tale violazione integri correlativamente anche l'infrazione di principi dell'ordinamento giuridico generale»[8].

Invero, con riguardo ai provvedimenti sanzionatori, la giurisprudenza anteriore al D.L. 220/2003 talvolta individua il discrimine tra situazioni rilevanti e non per l'ordinamento statale nella idoneità dell'atto ad incidere significativamente su quel peculiare *status* soggettivo di affiliato o tesserato «che consente l'accesso all'attività agonistica e che, in conformità con l'ordinamento generale e nel rispetto delle sue finalità, ne permette la piena applicazione nell'osservanza dei regolamenti federali»[9]. Ai fini della valutazione della rilevanza, dunque, assume un'importanza decisiva il rapporto che si instaura tra l'interessato e la Federazione cui questi aderisce.

Ora, chiamati a «verificare se ed in quale misura gli atti sanzionatori posti in essere dalla c.d. giustizia sportiva siano in grado di incidere» sul predetto *status*, «determinandone una lesione rilevante a livello di ordinamento generale», i giudici asseriscono che «allorché il regime sanzionatorio si estrinseca attraverso atti autoritativi *in grado di recidere o alterare stabilmente il rapporto sottostante*, instaurato a tutela dell'interesse primario all'esercizio dell'attività sportiva nell'àmbito degli assetti ordinamentali, allora ci troviamo di fronte a veri e propri provvedimenti amministrativi lesivi della sfera giuridica degli interessati e, perciò, sottoposti al sindacato del giudice amministrativo. Diversa è, invece, la situazione con riferimento a tutti quegli atti e determinazioni della giustizia sportiva i quali *non sono in grado di spezzare, né di modificare in misura sostanziale e giuridicamente rilevante il detto rapporto*, mirando essi esclusivamente non alla salvaguardia del bene primario a tale rapporto sotteso, sibbene soltanto dei risultati ad esso inerenti»[10] (corsivi di chi scrive).

Si evidenzia che le 'sanzioni di natura prettamente sportiva' correlate alle regole tecniche, «proprio per la loro *qualitas*, prive di giuridico rilievo a livello di

---

provvedimento attuativo di esse non potrà mai essere qualificato come provvedimento amministrativo, non potendo in alcun modo essere qualificato come espressione (diretta o indiretta) di una potestà pubblica. La conclusione del discorso sin qui svolto, conducente alla negazione sia del diritto soggettivo che dell'interesse legittimo (e, perciò, all'esclusione di ogni possibilità di adire il giudice statale), è, pertanto, una sola, ed è quella che non trascura di considerare come nell'ambito di taluni organismi (prevalentemente ma non necessariamente privati) sussiste – quale espressione di una particolare autonomia – la possibilità dell'emanazione di determinate norme "interne" di comportamento, la cui osservanza o meno, da parte dei destinatari, *pur rilevante nell'ambito predetto, è assolutamente irrilevante*, nell'ambito dell'ordinamento generale» (corsivo di chi scrive).

[8] TAR Lazio-Roma, sez. III, 15/7/1985, n. 1099 cit., p. 2634. Il G.A. chiarisce, però, che «In questo caso […], l'infrazione della norma interna non rileva, come violazione di essa, ma solo come sintomo della non osservanza di altri principi o precetti giuridicamente rilevanti posti a presidio di situazioni individuali ritenute meritevoli di tutela».

[9] TAR Lazio-Roma, sez. III, 26/8/1987, n. 1486, in *Giust. civ.*, 1988, fasc. 9, pp. 2155 ss., 2156.

[10] TAR Lazio-Roma, sez. III, 26/8/1987, n. 1486 cit., pp. 2156-2157.

ISSN 2036-7821

ordinamento generale, sfuggono, per ciò stesso, nella loro applicazione, al sindacato del giudice amministrativo». E tuttavia, ciò «non esclude l'eventualità che per l'obiettiva e concreta portata stessa della sanzione sportiva in fatto irrogata, questa sia di per sé in grado di assumere un rilievo sostanziale anche nei confronti del ripetuto *status* soggettivo di affiliato o tesserato, paralizzando, di fatto, le facoltà tutte ad esso inerenti in misura tale da determinare una effettiva ed apprezzabile cesura o perdita di contenuti del rapporto stesso, con conseguente lesione del bene della vita ad esso correlato»[11].

In un'altra pronuncia, con riferimento agli atti di non ammissione ai campionati, si afferma che, per stabilire se sussista o meno la giurisdizione del G.A., occorre «accertare se le norme che si assumono violate attengano alla vita interna della federazione ed ai rapporti tra società sportive e tra le società stesse e gli sportivi professionisti ovvero alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva»[12].

Viene altresì precisato che la giurisdizione dei giudici statali non può ritenersi esclusa *sic et simpliciter* in virtù del cd. 'vincolo di giustizia', istituto che imporrebbe ai soggetti appartenenti all'ordinamento sportivo di ricorrere, allorquando reputino che sia intervenuta una violazione della normativa federale, esclusivamente alla giustizia sportiva[13]: infatti, se, da un lato, l'istituto in parola «può liberamente operare o nell'ambito strettamente tecnico-sportivo, come tale irrilevante per l'ordinamento dello Stato, ovvero nell'ambito in cui ciò sia consentito dall'ordinamento dello Stato, e cioè in quello dei diritti disponibili», dall'altro esso non è considerato applicabile «nell'ambito degli interessi legittimi, i quali, a causa del loro intrinseco collegamento con un interesse pubblico e in forza dei principi sanciti dall'art. 113 della Costituzione, sono insuscettibili di formare oggetto di una rinunzia preventiva, generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale»[14].

---

[11] TAR Lazio-Roma, sez. III, 26/8/1987, n. 1486 cit., p. 2157.

[12] Cons. Stato, sez. VI, 30/9/1995, n. 1050, in *Giust. civ.*, 1996, fasc. 2, pp. 577 ss., 580. Secondo il supremo giudice amministrativo, «L'indagine deve, in altri termini, essere condotta avendo riguardo, non al soggetto che agisce, ma alla natura dell'attività svolta».

[13] Cfr. T.E. FROSINI, *La giustizia sportiva italiana e comparata* (Relazione al Convegno "La Giustizia sportiva", Parma, 2 dicembre 2016), in *federalismi.it*, 2017, fasc. 15, pp. 5-8.

[14] Cons. Stato, sez. VI, 30/9/1995, n. 1050 cit., p. 581. Al riguardo pare opportuno ricordare che ad avviso di Cass. civ., sez. lav., 1/8/2003, n. 11751, in *Foro it.*, «La collocazione degli atleti e della società all'interno dell'assetto organizzativo delle Federazioni (a seguito del tesseramento e dell'affiliazione) e la contestuale loro soggezione agli organi della giustizia sportiva non importano per coloro che sono divenuti soggetti dell'ordinamento sportivo una rinuncia definitiva ed assoluta ad adire il giudice statale nei casi di lesione dei loro diritti (o interessi legittimi) connessi all'esercizio dell'attività agonistica. Corollario di un tale assunto, condiviso da autorevole dottrina ed incentrato sulla irrinunziabilità in via generalizzata e preventiva al diritto costituzionale alla giurisdizione statale, è l'invalidità di tutte quelle clausole, pur volontariamente accettate dall'atleta all'atto del tesseramento, che sanzionano con lo scioglimento del vincolo associativo il ricorso agli organi della giustizia ordinaria o amministrativa».

Come si può notare, nella elaborazione giurisprudenziale anteriore al D.L. 220/2003 la sindacabilità della sanzione disciplinare sportiva ad opera dell'autorità giudiziaria statale è subordinata alla rilevanza del provvedimento per l'ordinamento generale. È evidente, però, che non è per nulla agevole individuare un criterio che consenta di inferire con discreta certezza la sussistenza di siffatta rilevanza. Il che, invero, può senz'altro favorire l'insorgere di conflitti tra gli organi di giustizia sportiva e i giudici statali[15].

2.2. Gli orientamenti successivi al D.L. 220/2003.

Come si è anticipato, la emanazione del D.L. 220/2003 costituisce uno snodo cruciale nella evoluzione dei rapporti fra ordinamento statale e ordinamento sportivo in materia di sanzioni disciplinari.

L'art. 1 del decreto, come modificato dalla legge di conversione, così recita: «La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale. I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo». Da un lato, dunque, la norma sancisce il principio di *autonomia* dell'ordinamento sportivo; dall'altro, di questo principio circoscrive espressamente l'ambito di applicazione.

Ora, l'art. 2, co. 1, del decreto, come modificato dalla legge di conversione, stabilisce che «In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive». La norma sembrerebbe disporre con chiarezza in merito alle questioni disciplinari, le quali, alla stregua di quelle tecniche, vengono *riservate* all'ordinamento sportivo. E tuttavia, ciò è disposto «In applicazione dei principi di cui all'articolo 1», il quale fra l'altro, come si è detto, fa «salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo»: il che, con ogni evidenza, rende problematico comprendere quale sia la portata della riserva.

Va altresì ricordato che, giusta l'art. 3, co. 1, dello stesso decreto, «Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui

[15] Cfr. G. GRECO, *Giustizia sportiva e tutela giurisdizionale sulle sanzioni disciplinari, alla luce del principio di proporzionalità*, in *federalismi.it*, 2018, fasc. 10, pp. 5-11.

ISSN 2036-7821

rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è disciplinata dal codice del processo amministrativo», il quale, all'art. 133, devolve tali controversie alla giurisdizione esclusiva del G.A.[16].

Chiamata a fornire risposte agli interrogativi emergenti, la giurisprudenza ha elaborato, nel corso del tempo, interpretazioni diverse del testo normativo.

Secondo uno degli orientamenti, malgrado la previsione della riserva di cui all'art. 2, co. 1, D.L. 220/2003, le sanzioni disciplinari, allorquando assumano rilevanza per l'ordinamento generale, sono sindacabili anche dal giudice statale[17].

I sostenitori di questa tesi affermano che, sebbene «l'art. 2, lett. b), d.l. n. 220 del 19 agosto 2003, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale, riservi al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto "i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive", tuttavia detto principio, letto unitamente all'art. 1, 2° comma, stesso d.l., non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato»[18]. Con altre parole, il principio di autonomia «opera nei limiti dei casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo»[19].

La rilevanza per l'ordinamento generale è solitamente inferita dalla idoneità della sanzione ad incidere in maniera significativa sullo *status* dell'atleta. La

[16] In particolare, l'art. 133, co. 1, Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104, devolve alla giurisdizione esclusiva del G.A. «le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti» (lett. z), nonché quelle «relative ai provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche» (lett. z-*septies*).

[17] Si v.: TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 18/4/2005, n. 2801, in *dejure.it*; TAR Lazio-Roma, sez. III ter, ord. 21/4/2005, n. 2244, in *giustizia-amministrativa.it*; TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 14/12/2005, n. 13616, in *giustizia-amministrativa.it*; TAR Lazio-Roma, sez. III ter, ord. 22/8/2006, n. 4666, in *Foro it.*, 2006, III, 538; TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 22/8/2006, n. 7331, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2006, fasc. 9, pp. 2967 ss.; TAR Sicilia-Catania, sez. IV, 19/4/2007, n. 679, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2007, fasc. 3, pp. 1137 ss.; TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 21/6/2007, n. 5645, in *Foro it.*, 2007, III, 473; TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 19/3/2008, n. 2472, in *Foro it.*, 2008, III, 599; TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 3/11/2008, n. 9547, in *Foro it.*, 2009, III, 195.

[18] TAR Lazio-Roma, sez. III ter, ord. 22/8/2006, n. 4666 cit. Nella fattispecie, concernente il calcio, si riconosceva munita di rilevanza esterna una sanzione disciplinare, irrogata per la commissione di illecito sportivo, consistente nella inibizione per cinque anni e in una significativa ammenda pecuniaria. Si v. anche TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 5/11/2007, n. 10911, in *Foro it.*, 2008, III, 600, che, invece, pronunciandosi in relazione ad un ricorso proposto da un arbitro di calcio avverso i provvedimenti con i quali era stato collocato nel ruolo dei fuori quadro, rilevava la mancanza del «connotato della rilevanza esterna all'ordinamento sportivo degli effetti» degli atti impugnati, «che si esauriscono all'interno del predetto ordinamento non avendo alcun riflesso, né diretto né indiretto, nell'ordinamento generale il giudizio di scarsa capacità tecnica reso nei confronti dell'arbitro».

[19] TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 14/12/2005, n. 13616 cit.

ISSN 2036-7821

giurisprudenza in esame chiarisce che «nel caso di impugnazione di misure sanzionatorie disciplinari nei confronti degli affiliati alle federazioni sportive, la giurisdizione del giudice amministrativo sussiste quando tali sanzioni non si esauriscano in ambito sportivo ma, essendo dirette a modificare in modo sostanziale, "ancorché non totalmente irreversibile", lo status dell'atleta, "ridondano pure in danno della di lui sfera giuridica nell'ordinamento statale"»[20].

Secondo un altro orientamento, invece, la riserva di cui all'art. 2, co. 1, lett. b), D.L. 220/2003, escluderebbe categoricamente la sussistenza della giurisdizione del giudice statale in relazione alle sanzioni disciplinari sportive.

In una nota decisione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana[21], si asserisce che l'art. 2 del decreto «fissa positivamente alcuni casi» in cui la rilevanza alla quale fa riferimento l'art. 1, «per definizione dello stesso legislatore, senz'altro non ricorre». Con siffatta norma «Lo Stato […] ha dichiarato apertamente il proprio disinteresse per ogni questione concernente "l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale" in ogni sua articolazione; ed altrettanto è a dirsi per ogni questione che concerna "i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive"»[22].

---

[20] Così TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 18/4/2005, n. 2801 cit., che richiama TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 13/2/2003, n. 965, in *dejure.it*. Sul punto si v. anche: TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 22/8/2006, n. 7331 cit., secondo cui «la sanzione disciplinare della penalizzazione di punti dodici in classifica», comportando, per la società calcistica ricorrente, l'esclusione dalla graduatoria di quelle «ripescabili nel campionato nazionale di serie D, e la conseguente retrocessione […] nel campionato regionale di eccellenza, sembra assumere anche rilevanza esterna, incidendo sullo *status* del soggetto in termini non solo economici, ma anche di onorabilità» (p. 2970); TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 14/12/2005, n. 13616, nella cui opinione la sanzione della squalifica di un anno inflitta al calciatore ricorrente, «per la sua entità, sembra assumere anche rilevanza esterna, incidendo in maniera rilevante sullo status di tesserato, impedendogli l'espletamento dell'attività agonistica, con i connessi corollari attinenti all'immagine ed alla "carriera sportiva"»; TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 3/11/2008, n. 9547 cit.; TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 19/3/2008, n. 2472 cit.; TAR Lazio-Roma, sez. III ter, ord. 22/8/2006, n. 4666 cit.

[21] Si tratta di Cons. giust. amm. Reg. Sic., sez. giurisd., 8/11/2007, n. 1048, in *Foro it.*, 2008, III, 134.

[22] Cons. giust. amm. Reg. Sic., sez. giurisd., 8/11/2007, n. 1048 cit. Il giudice siciliano così prosegue: «Il corollario è che nessuna violazione di tali norme sportive potrà considerarsi di alcun rilievo per l'ordinamento giuridico dello Stato. Infatti, l'art. 3 del decreto in esame conferma che – "ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti" (in quanto si tratta non già di norme interne dell'ordinamento sportivo, ma della disciplina di rapporti di lavoro subordinato o autonomo, o comunque ad essi assimilati) – tra "ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle federazioni sportive" soltanto quelle "non riservat[e] agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'art. 2, [sono] devolut[e] alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo". Solo per queste ultime, perciò, l'art. 3 del decreto stabilisce, al 2° comma, la competenza funzionale del Tar Lazio con sede in Roma. È dunque giocoforza concludere che "ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle federazioni sportive ... riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'art. 2" resta, viceversa, esclusa tanto dalla giurisdizione del giudice ordinario, quanto da quella del giudice amministrativo; sicché non vi è competenza di alcun ufficio giudiziario, né dell'uno, né dell'altro plesso giurisdizionale».

ISSN 2036-7821

Le controversie riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'art. 2 del decreto «sono […] prive di ogni rilievo per il diritto statuale». Da ciò consegue che, «al fine di radicare o meno la giurisdizione statuale», bisogna verificare solamente «se la controversia in esame riguardi, o meno, rapporti per i quali», giusta il suddetto art. 2, «è esclusa la rilevanza» per l'ordinamento generale, «perché riservati a quello sportivo […]. Nessun rilievo, viceversa, va attribuito a tali fini alle conseguenze ulteriori – anche se patrimonialmente rilevanti o rilevantissime – che possano indirettamente derivare da atti che la legge considera propri dell'ordinamento sportivo e a quest'ultimo puramente riservati»[23].

La giurisprudenza in parola aggiunge che «Il legislatore ha operato una scelta netta, nell'ovvia consapevolezza che l'applicazione di una norma regolamentare sportiva ovvero l'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva hanno normalmente grandissimo rilievo patrimoniale indiretto; e tale scelta l'interprete è tenuto ad applicare, senza poter sovrapporre la propria "discrezionalità interpretativa" a quella legislativa esercitata dal parlamento»[24].

La tesi appena esposta viene successivamente accolta dal Consiglio di Stato[25], secondo il quale essa, rispetto a quella riferita in precedenza, «appare […] più

[23] Cons. giust. amm. Reg. Sic., sez. giurisd., 8/11/2007, n. 1048 cit.

[24] Cons. giust. amm. Reg. Sic., sez. giurisd., 8/11/2007, n. 1048 cit. Il giudice non manca di riconoscere «che l'applicazione del regolamento – sia da parte dell'arbitro nella singola gara determinante per l'esito dell'intera stagione; sia da parte del giudice sportivo di primo o di ultimo grado – e l'irrogazione delle più gravi sanzioni disciplinari (tra cui le penalizzazioni in classifica e le retrocessioni in campionati inferiori: si pensi ai notori esempi verificatisi nell'estate del 2006 […]) quasi sempre producono conseguenze patrimoniali indirette di rilevantissima entità». Nondimeno, «tali conseguenze, quand'anche in ipotesi possano essere la remota causa di una dichiarazione di fallimento, normativamente non dispiegano alcun rilievo ai fini della verifica di sussistenza della giurisdizione statuale; che infatti il legislatore ha radicato solo nei casi diversi da quelli, espressamente eccettuati, di cui all'art. 2, 1° comma», D.L. 220/2003. Il collegio asserisce di non ignorare «che in altre sedi […] siano state compiute ben diverse "interpretazioni correttive" delle norme» in questione, «in sostanza al fine di affermare pressoché sempre – con il sin troppo facile grimaldello esegetico delle conseguenze patrimoniali che sempre, ma indirettamente, derivano dall'applicazione dei regolamenti sportivi o dalle relative sanzioni disciplinari; ma che possono altresì derivare da ogni altra attività sociale giuridicamente indifferente – la sussistenza della giurisdizione amministrativa; tuttavia ritiene che esse travalichino il limite, per ogni giudice sempre insuperabile, della mera disapplicazione della legge. È infatti insostenibile la tesi che il […] d.l. 220/03 trovi applicazione solo per le questioni bagatellari, o per gli sport economicamente minori, ovvero infine per i soli campionati giovanili o dilettantistici; esso, viceversa, concerne indiscutibilmente – come risulta dal suo stesso tenore – in primo luogo gli sport professionistici, e tra essi senz'altro e soprattutto anche il giuoco del calcio. Va piuttosto ribadito che, ex art. 101, 2° comma, Cost. il giudice è soggetto alla legge dello Stato, che egli è sempre tenuto ad applicare per quale essa è – ove non ritenga di sollevare questioni circa la sua legittimità costituzionale – e comunque del tutto a prescindere da ogni soggettiva condivisione, o meno, delle scelte compiute dal legislatore». Ed invero, «Nella legge […] non vi è alcuna affermazione che gli atti, giusti o sbagliati, di applicazione delle norme regolamentari sportive o delle sanzioni disciplinari debbano avere rilievo, o meno, nell'ordinamento giuridico dello Stato, secondo che derivino conseguenze patrimoniali (più o meno gravi) dalla decisione sportiva; in essa, viceversa, *è espressamente stabilita l'irrilevanza per l'ordinamento statuale di ogni applicazione di norme regolamentari o di sanzioni disciplinari sportive, quali che ne siano le relative conseguenze indirette*» (corsivo di chi scrive).

[25] Si v. Cons. Stato, sez. VI, 25/11/2008, n. 5782, in *Foro it.*, 2009, III, 195.

ISSN 2036-7821

aderente alla formulazione letterale» degli artt. 2 e 3, D.L. 220/2003. Ciò in quanto «Il legislatore non fa alcuna distinzione in ordine alle conseguenze patrimoniali» che le sanzioni disciplinari sportive possono produrre[26].

Nondimeno, a differenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, che aveva ritenuto la riserva prevista dall'art. 2, co. 1, D.L. 220/2003, conforme alla Carta anche se intesa come volta ad escludere in ogni caso la sussistenza della giurisdizione del giudice statale nelle fattispecie indicate[27], ad avviso del Consiglio di Stato, «Così inteso», il decreto «dà luogo ad alcune perplessità in ordine alla legittimità costituzionale della riserva a favore della "giustizia sportiva": in particolare, non risultano manifestamente infondati quei dubbi di costituzionalità […] che evocano un possibile contrasto col principio della generale tutela statuale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi (art. 24 Cost.), e con la previsione costituzionale che consente sempre l'impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinnanzi agli organi di giustizia amministrativa (art. 103 e 113 Cost.)»[28].

E tuttavia, poiché, nel caso di specie, «La legittimità degli atti impugnati viene […] in rilievo solo in via indiretta ed incidentale, al fine di decidere sulla domanda risarcitoria», non potendo una eventuale decisione di annullamento restituire alla società ricorrente il bene della vita perduto, il giudice amministrativo d'appello ritiene di non dover sollevare questione di costituzionalità in riferimento agli artt. 2 e 3, D.L. 220/2003[29].

Ora, «Rispetto alla domanda volta ad ottenere il risarcimento del danno subìto da una società in conseguenza delle decisioni adottate da una federazione sportiva o dagli organi della giustizia sportiva», secondo il giudice, «non può essere sostenuto il difetto assoluto di giurisdizione, invocando» gli artt. 2 e 3, D.L. 220/2003[30].

Ciò in quanto «la domanda risarcitoria non è proponibile innanzi agli organi della giustizia sportiva (ai quali si può chiedere solo l'annullamento della sanzione). Escludere la giurisdizione statale avrebbe, allora, la conseguenza di creare un vero e

[26] Si v. Cons. Stato, sez. VI, 25/11/2008, n. 5782 cit.

[27] Si v. Cons. giust. amm. Reg. Sic., sez. giurisd., 8/11/2007, n. 1048 cit., secondo cui «risulta legittima 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 (cui la legge ha voluto riconoscere la più ampia autonomia), ma limitatamente ai due soli profili» di cui all'art. 2, co. 1, lett. a) e b), D.L. 220/2003. Il giudice ritiene «da un lato che il chiaro disposto normativo primario […] non sia passibile di alcuna diversa interpretazione, se non che dandosi adito a una sua inammissibile disapplicazione da parte del giudice; nonché, dall'altro lato, che esso neppure presenti profili di sospetta illegittimità costituzionale, sicché palesemente non v'è luogo a sollevare alcuna questione in proposito».

[28] Cons. Stato, sez. VI, 25/11/2008, n. 5782 cit. «Né sembra possibile», aggiunge il giudice, «procedere ad un'interpretazione correttiva e costituzionalmente orientata dalle norme in esame: la strada dell'interpretazione "correttiva" […] finisce, infatti, per tradursi, di fronte ad una norma dalla chiara ed univoca portata precettiva, in un'operazione di disapplicazione della legge incostituzionale», non praticabile.

[29] Si v. Cons. Stato, sez. VI, 25/11/2008, n. 5782 cit.

[30] Si v. Cons. Stato, sez. VI, 25/11/2008, n. 5782 cit.

ISSN 2036-7821

proprio vuoto di tutela: i danni provocati dalle decisioni delle federazioni sportive (o dalla Camera di Conciliazione e di Arbitrato del Coni[31]) diventerebbero irrisarcibili, anche quando incidono (come spesso accade) su situazioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico generale»[32].
Nondimeno, ad avviso del Consiglio di Stato, «In questo caso […] l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme è possibile». Gli artt. 1, 2 e 3 del decreto devono essere interpretati «nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle federazioni sportive o dal Coni abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere»[33].
Riassumendo, il Consiglio di Stato, manifestando dubbi circa la conformità alla Carta di una radicale esclusione della giurisdizione statale in materia di sanzioni disciplinari sportive, ritiene possibile una interpretazione costituzionalmente orientata del disposto normativo in riferimento ad un giudizio il cui oggetto non è più costituito dall'annullamento dell'atto afflittivo, ma esclusivamente dalla domanda risarcitoria; con riguardo alle controversie concernenti la eliminazione dei provvedimenti disciplinari, invece, il giudice d'appello, nell'accogliere la tesi sostenuta dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, non reputa praticabile alcuna lettura 'correttiva' degli artt. 2 e 3 del decreto.

3. Le sanzioni disciplinari sportive nella giurisprudenza più recente.
Si può agevolmente notare che dall'analisi giurisprudenziale effettuata sinora emergono svariati nodi problematici. Le questioni cruciali, invero, sembrano essere tre: a) come debba configurarsi il rapporto tra l'ordinamento statale e quello sportivo in linea generale; b) se le sanzioni disciplinari sportive possano acquisire rilevanza per l'ordinamento statale ai sensi dell'art. 1, co. 2, D.L. 220/2003, e, se sì, come siffatta rilevanza vada in concreto individuata; c) se eventualmente sia da ritenersi

[31] Organo di giustizia sportiva soppresso nel 2007. Le sue funzioni furono dapprima suddivise fra due nuovi organi, sempre istituiti presso il CONI: l'Alta Corte di Giustizia Sportiva e il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport. Nel 2014 anche questi organi sono stati soppressi, venendo sostituiti dal Collegio di Garanzia dello Sport.
[32] Cons. Stato, sez. VI, 25/11/2008, n. 5782 cit., che così prosegue: «Non si avrebbe più soltanto una questione processuale, involgente i rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale, ma si avrebbe una vera e propria deroga sostanziale all'applicazione dell'art. 2043 c.c., deroga priva di ogni plausibile giustificazione e sprovvista di fondamento normativo espresso».
[33] Cons. Stato, sez. VI, 25/11/2008, n. 5782 cit. Risulta decisivo il rilievo secondo cui l'art. 2, D.L. 220/2003, «nel delimitare la riserva a favore dell'ordinamento sportivo, non fa alcun riferimento alle controversie risarcitorie».

ISSN 2036-7821

ammissibile che il G.A., in riferimento ai provvedimenti in esame, disponga del potere risarcitorio ma non di quello caducatorio.

Come si è anticipato in premessa, pare opportuno verificare, anzitutto, in che modo siffatti profili problematici vengono considerati nelle pronunce giurisdizionali più recenti.

La presa di posizione del Consiglio di Stato non poteva non incidere in maniera significativa sullo sviluppo della giurisprudenza successiva. Ed infatti, decorso non molto tempo dalla sua pronuncia, il TAR Lazio[34], che in precedenza aveva interpretato il testo normativo secondo il primo degli orientamenti descritti, chiamato a dirimere una controversia avente ad oggetto l'annullamento di una sanzione disciplinare[35], fa proprie le conclusioni del giudice di secondo grado e solleva questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 2, co. 1, lett. b), e co. 2, D.L. 220/2003, come convertito nella L. 280/2003, per violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., «nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari "non tecniche", ma con effetti che vanno oltre l'ambito sportivo, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole allo scrutinio del giudice amministrativo, ancorché a giudizio di quest'ultimo sia palese la loro incidenza su diritti e interessi legittimi che dall'ordinamento generale egli è chiamato a tutelare»[36].

Segnatamente, secondo il giudice rimettente, «risulta in primo luogo violato l'art. 24 Cost. che, definendo la difesa come un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, garantisce a tutti la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, e affida tale compito al giudice statale»[37].

Inoltre, «Risultano […] violati gli art. 103 e 113 Cost., che consentono sempre l'impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, senza che si possa, al contrario, dubitare della natura degli atti adottati dal Coni e dalle federazioni sportive e, dunque, della loro riconducibilità all'art. 103 Cost., atteso che l'art. 3 stesso d.l. n. 220 del 2003 riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione dei ricorsi proposti avverso detti atti, salvi i casi previsti dal precedente art. 2, 1° comma, lett. *a*) e *b*)»[38].

---

[34] Si v. TAR Lazio-Roma, sez. III ter, ord. 11/2/2010, n. 241, in *Foro it.*, 2010, III, 528.

[35] La sanzione impugnata consisteva nella inibizione dallo svolgimento di ogni attività endofederale per tre anni e quattro mesi.

[36] TAR Lazio-Roma, sez. III ter, ord. 11/2/2010, n. 241 cit.

[37] TAR Lazio-Roma, sez. III ter, ord. 11/2/2010, n. 241 cit.

[38] TAR Lazio-Roma, sez. III ter, ord. 11/2/2010, n. 241 cit. Ad avviso del rimettente, «l'unico modo per superare i dubbi di costituzionalità dell'art. 2 d.l. 19 agosto 2003 n. 220 sarebbe sostenere che anche le sanzioni disciplinari, inflitte non in violazione di regole tecniche di gioco, hanno carattere meramente interno ed esauriscono la loro efficacia all'interno dell'ordinamento sportivo». Tuttavia, il giudice ritiene di non poter pervenire a questa conclusione «atteso che tali sanzioni non si esauriscono in ambito sportivo ma, essendo dirette a modificare in modo sostanziale, ancorché non sempre totalmente irreversibile, lo *status* dell'affiliato, ridondano pure in danno della sua sfera giuridica nell'ambito dell'ordinamento statale».

La Consulta, con la nota sent. 49/2011, ha dichiarato la questione di legittimità costituzionale non fondata[39].

Dopo aver rievocato la posizione assunta dalla giurisprudenza in ordine alle norme sportive 'meramente tecniche'[40], il Giudice delle leggi asserisce che «la valutazione tra l'irrilevante giuridico, che non dà accesso alla giurisdizione statale, e ciò che invece è per quest'ultima rilevante non può che essere rimessa al giudice di merito, che assumerà le sue decisioni secondo quanto prevede il diritto positivo»[41].

Ad avviso della Corte, la censura del rimettente «ha un carattere unitario, compendiabile nel dubbio che la normativa censurata precluda "al giudice statale" (espressione più volte utilizzata) di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi. La prospettazione della violazione anche degli artt. 103 e 113 Cost. viene formulata in quanto essi, a parere del giudice a quo, rappresentano il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo che il rimettente, ai sensi di quanto dispone la normativa di cui deve fare applicazione, individua come il "giudice naturale" delle suddette controversie. Peraltro, con la loro evocazione, non si prospettano illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all'art. 24 Cost.»[42].

Ebbene, secondo il Giudice delle leggi, «è la stessa sentenza del Consiglio di Stato» che, nell'opinione del rimettente, rende necessario il ricorso alla Corte, «a fornire, nel percorso argomentativo seguito (ed a prescindere da quanto in precedenza affermato […]), una chiave di lettura che fuga i dubbi di costituzionalità»[43].

Ad avviso della Consulta, l'interpretazione 'correttiva' del D.L. 220/2003 elaborata dal Consiglio di Stato va ritenuta praticabile anche in relazione alle controversie aventi ad oggetto l'annullamento dei provvedimenti disciplinari. Le sanzioni disciplinari non tecniche possono sì acquisire rilevanza per l'ordinamento generale, ma ciò non deve indurre a reputare incostituzionale la riserva di cui all'art. 2, co. 1, lett. b), del decreto, dal momento che «qualora la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell'ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo», malgrado la tutela caducatoria resti riservata al giudice sportivo, è possibile ricorrere al G.A. per ottenere il risarcimento del danno[44].

La Corte precisa che questa «È sicuramente una forma di tutela, per equivalente, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo (ed infatti si verte in materia di giurisdizione esclusiva), ma non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento (che, oltretutto, difficilmente potrebbe

[39] Si v. Corte cost., 11/2/2011, n. 49 cit.
[40] Storicamente ritenute irrilevanti, come si è visto, per l'ordinamento giuridico generale.
[41] Corte cost., 11/2/2011, n. 49 cit.
[42] Corte cost., 11/2/2011, n. 49 cit.
[43] Corte cost., 11/2/2011, n. 49 cit.
[44] Si v. Corte cost., 11/2/2011, n. 49 cit.

ISSN 2036-7821

produrre effetti ripristinatori, dato che in ogni caso interverrebbe dopo che sono stati esperiti tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, e che costituirebbe comunque, in questi casi meno gravi, una forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo) venga a violare quanto previsto dall'art. 24 Cost.»[45].

Ciò in quanto «"appartiene alla sfera della discrezionalità legislativa apportare una deroga al diritto comune della responsabilità civile che realizzi un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze proprie" dei due portatori di interesse che si contrappongono»[46]. E nel caso delle sanzioni disciplinari sportive, «il legislatore ha operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto, per i motivi già evidenziati, ad escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo»[47].

I giudici amministrativi hanno recepito l'orientamento della Corte, ritenendo la loro giurisdizione sussistente nei casi in cui le sanzioni disciplinari sportive controverse fossero 'rilevanti' per l'ordinamento generale, ma nei limiti della tutela risarcitoria[48].

Non sono mancate pronunce di condanna a corrispondere somme di denaro di notevole entità[49]. Ad un certo punto, però, il Consiglio di Stato ha sostenuto che l'ambito del danno risarcibile è comunque circoscritto, dovendo la tutela del G.A. «corrispondere, nei limiti della tutela per equivalente, alla ragione oggettiva dell'originario processo sportivo» ed «essere finalizzata a un ristoro del diritto o

[45] Corte cost., 11/2/2011, n. 49 cit.

[46] Corte cost., 11/2/2011, n. 49 cit. Il Giudice delle leggi richiama quanto affermato in Corte cost., 20/6/2002, n. 254, in *cortecostituzionale.it*. «Tra l'altro», aggiunge, «le ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all'ordinamento. Infatti – ed il riferimento è pertinente in quanto si verte in tema di giurisdizione esclusiva –, è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l'art. 2058, richiamata dall'art. 30 del […] d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a prevedere il risarcimento in forma specifica come un'eventualità ("qualora sia in tutto o in parte possibile"), peraltro sempre sottoposta al potere discrezionale del giudice ("tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore")».

[47] Corte cost., 11/2/2011, n. 49 cit.

[48] Si v., *ex multis*: Cons. Stato, sez. VI, 24/9/2012, n. 5065, in *Foro it.*, 2013, III, 13; Cons. Stato, sez. VI, 27/11/2012, n. 5998, in *giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. VI, 20/6/2013, n. 3368, in *giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. V, 22/12/2014, n. 6244, in *dejure.it*; Cons. Stato, sez. V, 22/6/2017, n. 3065, in *giustizia-amministrativa.it*.; Cons. Stato, sez. V, 22/8/2018, n. 5019, in *giustizia-amministrativa.it*; TAR Lazio-Roma, sez. III quater, 11/12/2012, n. 10304, in *dejure.it*; TAR Lazio-Roma, sez. I ter, 10/11/2016, n. 11146, in *giustizia-amministrativa.it*; TAR Lazio-Roma, sez. I ter, 18/1/2017, n. 869, in *giustizia-amministrativa.it*.

[49] Si v., ad esempio: TAR Lazio-Roma, sez. III quater, 9/3/2016, n. 3055, in *Foro it.*, 2016, III, 289, che condanna la Federazione Italiana Pallavolo al pagamento di euro 208.500,00 a favore di un'atleta cui era stata irrogata la sanzione della sospensione di sei mesi da ogni attività federale; TAR Lazio-Roma, sez. I ter, 23/1/2017, n. 1163, in *giustizia-amministrativa.it*, che condanna la Federazione Ginnastica d'Italia al pagamento di euro 100.000,00, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali, a favore di un'associazione che asseriva di essere stata danneggiata dalla sanzione disciplinare irrogata ad un proprio tesserato.

dell'interesse fondamentale che sin *ab initio* si era domandato – evidentemente invano – al giudice sportivo di salvaguardare»[50].

Il supremo giudice amministrativo è tornato di recente a pronunciarsi in tema di sanzioni disciplinari sportive con la sentenza della quinta sezione, 5 febbraio 2019, n. 880, mediante la quale ha respinto l'appello proposto da un agente di calciatori contro la decisione del TAR Lazio-Roma che aveva rigettato il ricorso da lui esperito avverso gli atti del procedimento sportivo con i quali era stata sancita la sua condanna alla inibizione dall'attività per quattro anni e sei mesi e al pagamento di un'ammenda di settantamila euro[51].

Stando a quanto riferito nella pronuncia in esame, l'appellante aveva sostenuto, tra l'altro, che, alla luce della sopravvenuta decisione del TAR Lazio-Roma di sollevare, in un altro giudizio, questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 2, co. 1, lett. b), e co. 2, *in parte qua*, D.L. 220/2003, così come interpretati dalla sent. 49/2011 della Consulta, le statuizioni con cui, in primo grado, non si era conferita rilevanza alla medesima questione avrebbero dovuto ritenersi senza dubbio erronee[52].

Il giudice amministrativo d'appello afferma, innanzitutto, che, «come chiarito dalla sentenza della Corte costituzionale 11 febbraio 2011, n. 49», dal D.L. 220/2003 si evincono «tre forme di tutela giustiziale: *I)* una prima forma, limitata ai rapporti di carattere patrimoniale tra le società sportive, le associazioni sportive, gli atleti (e i tesserati), di cognizione del giudice ordinario; *II)* una seconda, relativa alle questioni aventi a oggetto le materie di cui all'art. 2, non apprestata da organi dello Stato, ma da organismi interni all'ordinamento sportivo, in quanto non idonee a far sorgere posizioni soggettive rilevanti per l'ordinamento generale, ma solo per quello settoriale; *III)* una terza, tendenzialmente residuale e di giurisdizione del giudice amministrativo "*esauriti i gradi della giustizia sportiva*"»[53].

Detto altrimenti, «le forme di tutela di spettanza del giudice amministrativo in giurisdizione esclusiva attengono a quanto», giusta gli artt. 1, 2 e 3, D.L. 220/2003, «non è riservato all'autonomia dell'ordinamento sportivo perché sono coinvolte situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico generale. Ma in concreto può esserne investito, ai sensi dell'art. 3, solo una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva»[54].

Ora, quanto ai dubbi circa la conformità della disciplina alla Carta sollevati dall'appellante, il Consiglio di Stato evidenzia che «la Corte costituzionale, con la […] sentenza 11 febbraio 2011, n. 49, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità

[50] Cons. Stato, sez. V, 22/6/2017, n. 3065 cit.
[51] Si v. Cons. Stato, sez. V, 5/2/2019, n. 880, in *giustizia-amministrativa.it*.
[52] Si v. Cons. Stato, sez. V, 5/2/2019, n. 880 cit.
[53] Cons. Stato, sez. V, 5/2/2019, n. 880 cit.
[54] Cons. Stato, sez. V, 5/2/2019, n. 880 cit.

costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. *b)*, e 2, d.-l. n. 220 del 2003 nella parte in cui riserva al giudice sportivo la competenza definitiva sulle controversie riguardanti sanzioni disciplinari non tecniche inflitte ai soggetti operanti nell'ordinamento sportivo, anche se i loro effetti […] superano l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti e interessi legittimi, in riferimento agli art. 24, 103 e 113 Cost., così sottraendole alla cognizione di legittimità del giudice amministrativo, che resta competente a conoscere, in via incidentale e indiretta, solo della domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione. Ciò sulla scorta del bene della tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, e nella contestuale presenza della possibilità di chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante per l'ordinamento statale di agire in giudizio per il conseguente risarcimento del danno»[55].

Ad ogni modo, anche per le controversie risarcitorie vale la cd. 'pregiudiziale sportiva', esse potendo «essere avviate solo dopo "*esauriti i gradi della giustizia sportiva*", come prevede l'art. 3 del d.-l. 220 del 2003»[56].

Il giudice amministrativo di secondo grado richiama il proprio orientamento secondo cui «In questo schema […] rileva che, anche se la tutela finisce per essere solo per equivalente monetario, il rapporto tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa configura un modello progressivo a giurisdizione condizionata, dove coesistono successivi livelli giustiziali, che si susseguono in ragione di oggetto e natura, più o meno specialistica, delle competenze dell'organo giudicante, ancorandosi il sistema del diritto sportivo – cui è correlata la funzione giustiziale – alle premesse e ai caratteri impressi allo sport dal Comitato Olimpico Internazionale (CIO) sin dalla fondazione […] e, conseguentemente, dallo Statuto del CONI, ente pubblico esponenziale dell'ordinamento sportivo, che, all'art. 1, comma 2, definisce l'Istituto come "*autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, intese come elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale*"»[57].

Da ciò consegue che l'ambito del danno risarcibile non può estendersi oltre certi limiti: «il perimetro della tutela risarcitoria è rilevante nei termini di una tutela della lesione interna a un ordinario e corretto sviluppo dell'attività sportiva […], in base

[55] Cons. Stato, sez. V, 5/2/2019, n. 880 cit.

[56] Cons. Stato, sez. V, 5/2/2019, n. 880 cit.

[57] Cons. Stato, sez. V, 5/2/2019, n. 880 cit. Il supremo giudice amministrativo conferma quanto sostenuto da Cons. Stato, sez. V, 22/6/2017, n. 3065 cit., che, tra l'altro, aveva aggiunto: «Come è in genere per siffatti sistemi di tutela, la razionalità dell'assetto in progressione comporta che le successive domande di tutela, che hanno per presupposto l'espletamento delle prime, siano informate al principio di sussidiarietà e di economia dei mezzi e siano tra loro coerenti per oggetto, *in primis* dal punto di vista funzionale: vale a dire per fondamenti della *causa petendi*. La ragione del domandare giustizia, cioè la prospettazione della lesione di cui si chiede la riparazione o il ristoro, non può che avere la medesima latitudine: pur se, in rapporto al tipo di giudicante e ai suoi poteri, può mutare il formale *petitum*, cioè la "*modalità di tutela giurisdizionale*". Non si può chiedere al livello successivo giustizia per una causa e per un bene della vita diversi da quelli invocati al livello necessariamente presupposto».

ISSN 2036-7821

all'apprezzamento incidentale del giudice amministrativo dei provvedimenti di giustizia sportiva, nel quadro di un equilibrio di sistema che così offre una tutela giudiziale effettiva»[58].

Qualche mese dopo la pronuncia di questa decisione, la Corte costituzionale, con la sent. 160/2019, ha confermato quanto asserito con la sent. 49/2011[59].

La Consulta respinge, innanzitutto, l'osservazione del rimettente secondo cui nella sentenza del 2011 i rilievi circa la compatibilità della disciplina censurata con gli artt. 103 e 113 Cost. non sarebbero stati compiutamente esaminati[60].

Inoltre, ad avviso della Corte, «non apporta nuovi profili di illegittimità, diversi da quelli già esaminati, nemmeno la prospettata qualificazione delle decisioni degli organi della giustizia sportiva come provvedimenti amministrativi, dal momento che la stessa sentenza n. 49 del 2011 non esclude che le sanzioni sportive possano ledere anche situazioni giuridiche aventi consistenza di interesse legittimo e ne colloca di conseguenza la tutela risarcitoria per equivalente nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo»[61].

Rammentato ciò, sembra opportuno evidenziare quanto asserito dal Giudice delle leggi in merito «alla natura, per taluni profili originaria e autonoma,

[58] Cons. Stato, sez. V, 5/2/2019, n. 880 cit., ribadendo ancora quanto già asserito da Cons. Stato, sez. V, 22/6/2017, n. 3065 cit., secondo cui «Diversamente, arrivando a voler includere nell'oggetto di questa tutela per equivalente monetario voci per loro natura diverse da quelle proprie di quell'àmbito ed estranee alle dette finalità eminentemente pubblicistiche dell'ordinamento sportivo, si finirebbe per contraddire il rammentato vincolo di strumentalità funzionale che è proprio della giurisdizione condizionata nonché quello di stretta proporzionalità degli strumenti integrati di tutela. E si finirebbe per trasformare l'espressione dello sport in un'ordinaria fenomenologia individuale di mercato dove il sostegno pubblico perderebbe ragione o diverrebbe locupletativo. Si esulerebbe dalle ragioni di una particolare tutela giurisdizionale pubblica che ha per base espressa quelle dell'organizzazione pubblicistica dell'attività sportiva e la garanzia del suo legittimo funzionamento: il che è quanto giustifica la condizionata giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 133, comma 1, lett. *z)* Cod. proc. amm., che concerne atti […] originati nell'esercizio di attività a valenza pubblicistica. Perciò la particolare giustizia statuale approntata dalla legge corrisponde all'oggetto sostanziale della "giustizia sportiva": diversamente, non ci sarebbero ragioni per differenziarla da quella, di diritto comune, inerente un qualsivoglia fenomeno lucrativo privato, basato sull'utilizzo di risorse anche materiali private».

[59] Si v. Corte cost., 25/6/2019, n. 160 cit. Con siffatta sentenza la Consulta dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate da TAR Lazio-Roma, sez. I ter, ord. 11/10/2017, n. 10171, in *giustizia-amministrativa.it*, in riferimento all'art. 2, commi 1, lett. b), e 2, D.L. 220/2003, come convertito nella L. 280/2003, per violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost. Il giudice amministrativo di prime cure era stato adito da un dirigente sportivo tesserato della Federazione Italiana Giuoco Calcio per ottenere l'annullamento della sanzione disciplinare della inibizione per tre anni irrogata nei suoi confronti, nonché il risarcimento del danno subito.

[60] Si v. Corte cost., 25/6/2019, n. 160 cit. La Consulta ricorda che, nella sent. 49/2011, «scrutinando la legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del d.l. n. 220 del 2003 in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 Cost.», ebbe modo di dare «espressamente conto del "carattere unitario" della censura» sottoposta al suo esame; inoltre, «Nel suo impianto complessivo […] la sentenza non omette di considerare i profili di illegittimità allora segnatamente prospettati […] in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost.». Si v. altresì TAR Lazio-Roma, sez. I ter, ord. 11/10/2017, n. 10171 cit.

[61] Corte cost., 25/6/2019, n. 160 cit.

ISSN 2036-7821

dell'ordinamento sportivo, che di un ordinamento giuridico presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria»[62].

A questo riguardo la Consulta afferma che «Nel quadro della struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, anche il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Con la conseguenza che eventuali collegamenti con l'ordinamento statale, allorché i due ordinamenti entrino reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale, devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice»[63].

D'altra parte, «la disciplina legislativa di meccanismi di collegamento, anche diretto, fra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale trova un limite nel necessario rispetto dei principi e dei diritti costituzionali»[64].

Da ciò consegue che «La regolamentazione statale del sistema sportivo deve […] mantenersi nei limiti di quanto risulta necessario al bilanciamento dell'autonomia del suo ordinamento con il rispetto delle altre garanzie costituzionali che possono venire in rilievo, fra le quali vi sono […] il diritto di difesa e il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale presidiati dagli artt. 24, 103 e 113 Cost. In termini concreti tutto ciò fa sì che la tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, se non può evidentemente comportare un sacrificio completo della garanzia della protezione giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, può tuttavia giustificare scelte legislative che, senza escludere tale protezione, la conformino in modo da evitare intromissioni con essa "non armoniche", come il legislatore ha valutato che fosse, nel caso in esame, la tutela costitutiva»[65].

Secondo la Consulta, inoltre, «Deve essere […] respinta la tesi del carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi», dal

[62] Corte cost., 25/6/2019, n. 160 cit.

[63] Corte cost., 25/6/2019, n. 160 cit.

[64] Corte cost., 25/6/2019, n. 160 cit.

[65] Corte cost., 25/6/2019, n. 160 cit. La Consulta precisa che la scelta interpretativa operata con la sent. 49/2011 «si fonda su una valutazione di non irragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore, che ha escluso "la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo" […] e limitato l'intervento stesso alla sola tutela per equivalente di situazioni soggettive coinvolte in questioni nelle quali l'autonomia e la stabilità dei rapporti costituisce di regola dimensione prioritaria rispetto alla tutela reale in forma specifica, per il rilievo che i profili tecnici e disciplinari hanno nell'ambito del mondo sportivo. Ambito nel quale, invero, le regole proprie delle varie discipline e delle relative competizioni si sono formate autonomamente secondo gli sviluppi propri dei diversi settori e si connotano normalmente per un forte grado di specifica tecnicità che va per quanto possibile preservato».

momento che «se è fuor di dubbio che i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale espressi dagli artt. 24 e 113 Cost. devono avere applicazione rigorosa a garanzia delle posizioni giuridiche dei soggetti che ne sono titolari, ciò non significa che il citato art. 113 Cost., correttamente interpretato, sia diretto ad assicurare in ogni caso e incondizionatamente una tutela giurisdizionale illimitata e invariabile contro l'atto amministrativo, spettando invece al legislatore ordinario un certo spazio di valutazione nel regolarne modi ed efficacia»[66].

Richiamato ciò, a questo punto sembra opportuno, alla luce di tutto quanto osservato, concludere la trattazione della giurisprudenza presa in esame provando a riepilogare le risposte da essa offerte in merito ai profili problematici già evidenziati: a) come debba configurarsi il rapporto fra l'ordinamento statale e quello sportivo in linea generale; b) se le sanzioni disciplinari sportive possano acquisire rilevanza per l'ordinamento statale ai sensi dell'art. 1, co. 2, D.L. 220/2003, e, se sì, come siffatta rilevanza vada in concreto individuata; c) se eventualmente sia da ritenersi ammissibile che il G.A., in riferimento ai provvedimenti in esame, disponga del potere risarcitorio ma non di quello caducatorio.

Ebbene, la questione della configurazione del rapporto sussistente fra l'ordinamento sportivo e quello statale in linea generale, come si è visto, è stata accuratamente analizzata dalla Consulta nella sent. 160/2019. La Corte, invero, pare lasciar intendere che quello sportivo sia un ordinamento giuridico a tutti gli effetti, distinto da quello statale. E chiarisce che nel caso in cui essi si intersechino, la disciplina statale deve limitarsi a prevedere quanto necessario ai fini del bilanciamento fra l'autonomia dell'ordinamento sportivo e le altre garanzie costituzionali in contrasto con questa.

Quanto al secondo profilo problematico messo in luce, si è avuto modo di osservare che la giurisprudenza presa in esame aderisce alla tesi secondo cui le sanzioni disciplinari sportive non tecniche possono acquisire rilevanza per l'ordinamento generale. La Consulta, con la sent. 49/2011, chiarisce che la valutazione circa la sussistenza in concreto di siffatta rilevanza compete al giudice di merito, chiamato a decidere «secondo quanto prevede il diritto positivo».

[66] Corte cost., 25/6/2019, n. 160 cit. Il Giudice delle leggi, poco oltre, aggiunge che «se […] il risarcimento rappresenta in linea generale una forma in sé non inadeguata di protezione delle posizioni dei soggetti colpiti dalle sanzioni sportive, non va trascurato il rilievo che assume, nell'ambito di una vicenda connotata pubblicisticamente quale quella in esame, l'accertamento incidentale condotto dal giudice amministrativo sulla legittimità dell'atto, di cui anche gli organi dell'ordinamento sportivo non possono non tenere conto»; e, dopo qualche riga, precisa che la sent. 49/2011 «non afferma la "equipollenza"» fra la tutela caducatoria e quella risarcitoria, «ma si limita a escludere che la mancanza di un giudizio di annullamento sia di per sé in contrasto con quanto previsto dall'art. 24 Cost., in quanto la disciplina in discussione riconosce all'interessato, secondo il diritto vivente, "una diversificata modalità di tutela giurisdizionale". La sentenza prende le mosse dall'espresso presupposto che la forma di tutela per equivalente sia sicuramente diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo, ma giudica il rimedio risarcitorio di regola idoneo a garantire un'attitudine riparatoria adeguata».

ISSN 2036-7821

Riguardo alla terza questione emersa, infine, nelle pronunce considerate, reputandosi la interpretazione costituzionalmente orientata elaborata dal Consiglio di Stato nella sent. 5782/2008 praticabile anche in relazione alle controversie aventi ad oggetto l'annullamento dei provvedimenti disciplinari, sembra ritenersi pienamente legittimo che il G.A., rispetto a tali provvedimenti, disponga del potere risarcitorio ma non di quello caducatorio.

4. Una possibile ricostruzione teorica.

Terminata l'analisi della giurisprudenza formatasi sull'oggetto della indagine, è giunto il momento di provare a vagliare i tre profili problematici evidenziati attraverso i parametri indicati in premessa: la teoria generale del diritto, la logica giuridica e i principi generali dell'ordinamento.

Si prenderanno le mosse da una riflessione sulla natura dell'ordinamento sportivo e sulla configurazione del rapporto sussistente tra esso e l'ordinamento statale.

Ci si soffermerà, poi, sul concetto di 'rilevanza' enunciato all'art. 1, co. 2, D.L. 220/2003, cercando di comprendere come debba delinearsi in ordine alle sanzioni disciplinari sportive non tecniche.

Successivamente, si tenterà di far luce sulle caratteristiche della tutela conseguibile in sede giurisdizionale amministrativa dal soggetto leso dai provvedimenti afflittivi in questione.

Infine, si cercherà di comprendere se e come il fenomeno sportivo rilevi per l'ordinamento comunitario, al fine di vagliare l'analisi condotta anche alla luce del diritto dell'Unione Europea.

4.1. *Il rapporto sussistente fra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento generale.*

L'art. 1, D.L. 220/2003, come convertito nella L. 280/2003, prescrive – lo si è già avuto modo di osservare – che «La Repubblica *riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale. I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati *in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*» (corsivi di chi scrive).

Si è fatto più volte riferimento, in queste pagine, all'*ordinamento sportivo*. Ebbene, è giunto il momento di chiarire quale significato si intenda attribuire a tale nozione, dal momento che essa non è affatto pacifica: in particolare, non è unanimemente

ISSN 2036-7821

condivisa l'opinione secondo cui quello sportivo sarebbe un ordinamento giuridico in senso pieno[67].

Al fine di prendere posizione in merito a ciò, tuttavia, occorre *in primis* chiarire cosa si intenda per *ordinamento giuridico*, essendo estremamente controversa, com'è noto, anche siffatta nozione[68].

Invero, appare assolutamente condivisibile l'autorevole tesi secondo la quale si definisce *ordinamento giuridico* un «gruppo organizzato ed effettivamente produttore di norme giuridiche», ovvero un «gruppo di soggetti, che per interessi comuni si organizza, conferendo ad un'autorità dei poteri, e dandosi delle norme che hanno un'effettiva vigenza. Le componenti primarie dell'ordinamento sono quindi la *plurisoggettività* (complesso dei componenti il gruppo), l'*organizzazione* e la *normazione*»[69] (corsivi di chi scrive).

La stessa dottrina distingue l'*ordinamento giuridico generale* dagli *ordinamenti giuridici particolari*. Il primo è l'«ordinamento di un gruppo territoriale ampio, avente possibilità effettiva di occuparsi di tutti gli interessi del gruppo medesimo»[70]. Va rimarcato che «gli ordinamenti generali sono i soli ad essere insieme *originari*, *sovrani* e *assoluti*»[71].

Gli *ordinamenti giuridici particolari*, invece, «sono quelli nei confronti dei quali "si dispiega" l'autorità propria degli ordinamenti generali»[72]. Alcuni degli ordinamenti particolari sono costituiti da «gruppi di interessi privati, i quali si danno delle normazioni che, pur non essendo sempre in contrasto con quella generale, possono però da questa prescindere: donde il fenomeno del diritto dei privati»[73].

Un ordinamento particolare può essere, o meno, *sezionale*[74]. «Gli ordinamenti sezionali – o settoriali, secondo altra dizione – sono istituiti dallo Stato» allorquando in essi vengono «obbligatoriamente raggruppati» imprenditori privati cui sono affidate attività «le quali presentano aspetti di pubblico interesse». L'organizzazione

---

[67] Si v., tra gli altri, L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, pp. 1 ss., 19-20, secondo cui «Mettendo insieme tutte le perplessità suscitate dalla nozione di ordinamento sportivo è indubbiamente forte la tentazione di abbandonarla, nell'intento di superare le distorsioni di cui è causa oppure effetto. Considerato tuttavia che la nozione è entrata nel lessico corrente, e che a essa ricorre, seppure impropriamente, lo stesso legislatore costituzionale (art. 117 Cost. riformato), può ammettersene ancora l'uso, alla condizione però, per dirla con lo storico del diritto, che sia "resa perfettamente innocua". Il che equivale ad affermare che ordinamento sportivo significa semplicemente gruppo sociale organizzato; o anche che il fenomeno sportivo non gode di un regime speciale e privilegiato rispetto a ogni altro fenomeno associativo».

[68] Si v., tra gli altri, P. GROSSI, *Ordinamento*, in P. GROSSI, *Società, diritto, Stato. Un recupero per il diritto*, Giuffrè, Milano, 2006; F. MODUGNO, voce *Ordinamento giuridico (dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, 1980.

[69] Così M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1988, p. 97.

[70] M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I cit., p. 98.

[71] M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I cit., p. 99.

[72] Così G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto*, in *Dir. pubbl.*, 2007, pp. 33 ss., 54, richiamando M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I cit., p. 98.

[73] M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I cit., p. 99.

[74] Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1988, p. 887.

ISSN 2036-7821

di siffatti ordinamenti «è costituita da organi dello Stato (ma potrebbe anche essere costituita da un apposito ente)». Va evidenziato che gli «atti degli organi reggenti l'ordinamento sezionale sono sempre qualificabili nell'ordinamento generale statale come provvedimenti amministrativi»[75].

Ora, sulla base della impostazione richiamata, sembra potersi affermare senza troppe incertezze che quello sportivo sia un ordinamento giuridico in senso proprio, esso presentando senz'altro i menzionati caratteri della plurisoggettività, della organizzazione e della normazione[76].

Ciò posto, pare indubbio che l'ordinamento in esame appartenga non alla specie di quelli generali, ma a quella degli ordinamenti *particolari*[77]. Come si è visto, l'art. 1, co. 1, D.L. 220/2003, *riconosce* la sua *autonomia*; esso, però, sembra mancare di *sovranità* – almeno ove per questa si intenda la «capacità di decidere 'in ultima istanza' per la comunità»[78] –, apparendo difficilmente contestabile che nei suoi confronti si dispieghi l'autorità propria dell'ordinamento generale della Repubblica[79].

In astratto, invero, l'assunto secondo cui quello della Repubblica sarebbe un ordinamento *generale* e *sovrano* potrebbe essere messo in discussione. Ciò, tuttavia, sul piano strettamente giuridico, per effetto di quanto stabilito dall'art. 1 Cost., non sembra ammissibile.

Non è affatto chiaro, invece, se l'ordinamento sportivo, oltre ad essere particolare, sia anche *sezionale*. La questione non è squisitamente teorica, dal momento che, com'è stato osservato in dottrina, dalla posizione assunta rispetto ad essa dipende la risoluzione di un problema concreto: quello di chiarire *come si configura* l'autonomia di cui gode l'ordinamento sportivo[80].

Ebbene, se quello sportivo viene considerato un ordinamento sezionale, «l'autonomia non può che essere meramente amministrativa, funzionalizzata, e dunque corrispondere ad una formula organizzatoria strumentale al perseguimento di fini all'ente che ne gode». Viceversa, se «si considera quello sportivo un ordinamento

---

[75] M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II cit., pp. 169 ss.

[76] Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto* cit., pp. 56 ss.

[77] Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Op. loco ult. cit.*

[78] Il concetto è così definito in G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Lezioni di diritto amministrativo, per il corso di base*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 65. Ad avviso dell'A., mentre la sovranità «non può che essere 'originaria' ed 'illimitata'», l'autonomia «è in sé, per antonomasia, 'derivata' e 'limitata'», l'idea di essa sembrando «presupporre che il soggetto che ne gode sia, in qualche modo, 'generato' da un altro: un soggetto è sempre autonomo nei confronti di un altro, dal quale comunque, bene o male, 'proviene'». Cionondimeno, «nell'etimo […], il termine evoca indiscutibilmente la capacità riconosciuta ad un soggetto di darsi da solo le regole che disciplinano il suo proprio agire».

[79] Cfr. V. VIGORITI, *Giustizia statale e sport: fra ingerenza e garanzia*, in *Riv. arb.*, 2005, fasc. 3, pp. 435 ss., secondo cui «nel conflitto» fra i due ordinamenti «prevale l'ordinamento statale in quanto espressione di sovranità popolare» (p. 436).

[80] Si v. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto* cit., pp. 58 ss.

ISSN 2036-7821

particolare, sì, ma non sezionale, si tratta di autonomia sociale/privata (la quale, peraltro, non necessariamente dà origine ad un ordinamento giuridico): ad essa quindi vanno riconosciuti più ampi spazi di manovra, quelli tipicamente propri dell'autonomia negoziale; ma il soggetto che ne è titolare comunque non può agire fuori del lecito e del legittimo»[81].

Ad ogni modo, qualunque sia la opzione teorica prescelta, non pare revocabile in dubbio che l'autonomia dell'ordinamento sportivo non possa dispiegarsi oltre i limiti entro i quali l'ordinamento generale lo consenta.

E tuttavia, sembra innegabile che siffatti limiti debbano configurarsi sempre alla luce della Costituzione, in quanto l'autonomia dell'ordinamento sportivo pare trovare fondamento in essa, e segnatamente nell'art. 2, rientrando le associazioni sportive tra le «formazioni sociali ove si svolge» la personalità dell'uomo, e nell'art. 18, dal quale si evince che i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive[82].

In questa prospettiva, sembra ragionevole convenire con chi ha affermato, da un lato, che l'ordinamento sportivo gode senz'altro di «una sorta di vera e propria 'signoria'» sul proprio oggetto; e dall'altro, che l'autonomia, però, «incontra almeno due limiti. Il primo sta nel fatto che non è consentito all'ordinamento autonomo di violare i principi fondamentali dell'ordinamento generale nel cui seno si colloca». Il secondo, invece, «sembra risiedere in ciò: che laddove regolazione e gestione dell'oggetto proprio dell'ordinamento particolare, per evenienze specifiche, si trovino ad intersecare oggetti nella cura dell'ordinamento generale, esse non possono che 'indietreggiare' dinanzi alle norme ed ai provvedimenti emanati nell'ambito del secondo»[83].

---

[81] G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto* cit., p. 60.

[82] Sul punto si condivide la posizione della Consulta, la quale, come si è osservato *supra*, § 3, nella recente sent. 160/2019 ha affermato che «Nel quadro della struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, anche il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Con la conseguenza che eventuali collegamenti con l'ordinamento statale, allorché i due ordinamenti entrino reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale, devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice». La Corte si era espressa analogamente nella sent. 49/2011, asserendo che «l'autonomia dell'ordinamento sportivo trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 della Costituzione, dato che 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».

[83] G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Giuridicità delle regole del giuoco del calcio e vigilanza sul loro rispetto da parte degli arbitri*, in *Dir. soc.*, 2020, fasc. 4, pp. 683 ss., 693-694, che così prosegue: «È, ad esempio, il caso – di recente verificatosi con notevole eco e vistosa risonanza mediatiche – della salute pubblica: non sembra ammissibile che, per dover prestare osservanza a norme (contingenti e 'pattizie') dell'ordinamento sportivo (finalizzate a preservare un pur consistente interesse economico generale), soggetti appartenenti a quest'ultimo vengano

ISSN 2036-7821

Da quanto sostenuto pare plausibile ricavare che, quantomeno in alcune ipotesi, l'ordinamento sportivo non è giuridicamente insignificante per quello della Repubblica. Del resto, si è osservato che, giusta l'art. 1, co. 2, D.L. 220/2003, «I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, *salvi i casi di rilevanza* per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo» (corsivo di chi scrive): la norma sembra asserire che l'ordinamento sportivo sia, di regola, *irrilevante* per quello della Repubblica, tuttavia precisando espressamente che esistono casi in cui tale irrilevanza viene meno. D'altronde, il fatto stesso che la Costituzione consenta al legislatore ordinario di normare in tema di ordinamento sportivo, includendo quella relativa a quest'ultimo fra le materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, co. 3, pare escludere già di per sé una *indifferenza assoluta* da parte dell'ordinamento generale nei confronti di quello particolare.
Insomma, sembra potersi affermare, per un verso, che quello sportivo sia un vero e proprio ordinamento giuridico, distinto e autonomo rispetto all'ordinamento della Repubblica; per l'altro, che esso non risulti sempre e comunque *irrilevante* per l'ordinamento generale.

4.2. La rilevanza delle sanzioni disciplinari sportive non tecniche per l'ordinamento giuridico della Repubblica.

Come si è già riferito, l'art. 2, co. 1, D.L. 220/2003, riserva espressamente all'ordinamento sportivo «In applicazione dei principi di cui all'articolo 1 […], la disciplina delle questioni aventi ad oggetto […] i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive».
Si è già avuto modo di osservare che la giurisprudenza, nel corso del tempo, ha talora escluso che rispetto alle sanzioni disciplinari sportive non tecniche potessero configurarsi, ai sensi dell'art. 1, co. 2, D.L. 220/2003, «casi di rilevanza» di situazioni giuridiche soggettive per l'ordinamento della Repubblica[84]. Si è visto anche che, ad un certo punto, il TAR Lazio-Roma, ritenendo di dover far propria questa posizione, è giunto a dubitare, in linea con quanto asserito precedentemente dal Consiglio di Stato, della compatibilità con la Carta della riserva poc'anzi menzionata, e a sollevare

costretti (o comunque almeno fortemente indotti) a disattendere, a non ottemperare ad un provvedimento restrittivo imperativamente assunto dall'autorità sanitaria, così incorrendo nella violazione di una norma penale (l'art. 650 C.P.)».

[84] Si v. Cons. giust. amm. Reg. Sic., sez. giurisd., 8/11/2007, n. 1048 cit.; Cons. Stato, sez. VI, 25/11/2008, n. 5782 cit.

ISSN 2036-7821

la questione di legittimità costituzionale sulla quale la Consulta si è pronunciata con la sent. 49/2011[85].

Ebbene, come si è potuto constatare, la tesi in parola non è stata condivisa dalla Corte, la quale ha, invece, reputato possibile che i provvedimenti sanzionatori in questione incidano su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento generale[86].

Ciò premesso, appare necessario provare a far luce sul concetto di *rilevanza*, di cui né la Consulta, né il Legislatore sembrano fornire una definizione chiara.

In dottrina è opinione alquanto diffusa quella secondo cui, anche al di là dei casi ricompresi nella clausola di salvezza di cui all'art. 1, co. 2, D.L. 220/2003, l'ordinamento sportivo non sarebbe assolutamente irrilevante per quello della Repubblica[87].

Ebbene, il solo fatto che quest'ultimo si riconosca competente a prevedere una disciplina per l'altro potrebbe senz'altro indurre a sostenere che, in effetti, l'ordinamento sportivo non sia mai definibile come *irrilevante* per quello repubblicano; e tuttavia, non pare revocabile in dubbio che, in taluni casi, l'ordinamento particolare si riveli non giuridicamente significativo per quello generale. Così stando le cose, sembra opportuno ritenere, nulla parendo ostarvi sul piano logico, che l'ordinamento sportivo possa risultare, per quello della Repubblica, talvolta giuridicamente rilevante, talaltra no[88].

Siffatta opinione sembra trovare conforto nella giurisprudenza del Giudice Supremo, il quale, condividendo la tesi secondo cui «l'ordinamento può assumere, nei confronti di un "ordinamento separato", tre possibili atteggiamenti: l'ignorarlo, il riconoscerlo "come ordinamento", il riconoscerlo "come proprio soggetto di diritto"», ha precisato che «all'evidenza, *questi possibili atteggiamenti non sono tanto*

[85] Si v. TAR Lazio-Roma, sez. III ter, ord. 11/2/2010, n. 241 cit.

[86] Si v. Corte cost., 11/2/2011, n. 49 cit.; Corte cost., 25/6/2019, n. 160 cit.

[87] Si v., fra gli altri: N. PAOLANTONIO, *Ancora su sport e giustizia* (Nota a Cons. giust. amm. Reg. Sic., 8 novembre 2007, n. 1048), in *Foro amm.-C.d.S.*, 2007, fasc. 12, pp. 3537 ss., secondo cui «I recenti studi appaiono caratterizzati da un intento comune: dimostrare che l'ordinamento sportivo (se di ordinamento è corretto parlare) non è né speciale, né separato, né giuridicamente irrilevante rispetto all'ordinamento statale; tesi che davvero – pare a chi scrive – merita piena condivisione» (p. 3539); V. PESCATORE, *Corte costituzionale e risarcimento del danno da sanzione sportiva* (Nota a Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49), in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2012, fasc. 3, pp. 1009 ss., ad avviso del quale il 'riconoscimento' dell'ordinamento particolare operato dal legislatore all'art. 1, D.L. 220/2003, indicherebbe che «l'ordinamento sportivo non è irrilevante per quello dello Stato. Irrilevanza si darebbe, infatti, se il primo non fosse preso in considerazione dal secondo: per il quale ultimo, quindi, non esisterebbe né come ordinamento né come altro fatto giuridico. Al contrario, come dimostra l'art. 2 della l. n. 280/2003, la materia sportiva è considerata dall'ordinamento dello Stato ed è rilevante per le sue funzioni: per quella giudiziaria, poiché i tribunali statali», entro certi limiti, «senz'altro possono conoscere e giudicare almeno di alcuni fatti sportivi; e per quella legislativa, se solo si tiene conto che l'art. 117 cost. attribuisce alla legislazione concorrente di Stato e Regioni l'"ordinamento sportivo"» (pp. 1016-1017).

[88] Come in passato (si v. *supra*, § 2.1), anche oggi (si v., ad es., quanto affermato sul punto da Corte cost., 11/2/2011, n. 49 cit.) la giurisprudenza tende ad inquadrare nella sfera dell'*irrilevante* le ccdd. 'regole tecniche'.

rigidi da escludersi sempre vicendevolmente, potendosi ben pensare che ciascuno di essi possa di volta in volta trovare giustificazione nei confronti del medesimo organismo ("ordinamento separato"), a seconda delle sue varie manifestazioni. Può, cioè, ritenersi che anche nelle ipotesi in cui tale organismo venga riconosciuto "come ordinamento", oppure "come soggetto dell'ordinamento generale", possa sempre esservi spazio per l'individuazione di una zona di "ignoranza"» (corsivo di chi scrive) costituita da norme interne irrilevanti per l'ordinamento generale[89].

Segnatamente, il fatto che l'autonomia dell'ordinamento sportivo sia 'riconosciuta' dall'ordinamento della Repubblica non pare costituire ragione sufficiente per ritenere che l'ordinamento particolare non sia mai *irrilevante* per quello generale. A ciò sembra potersi aggiungere che l'impiego del concetto di *irrilevanza* non pare risultare precluso dalla circostanza che sia l'ordinamento repubblicano ad individuare le materie *riservate* a quello sportivo: è vero che, in tal modo, siffatte materie vengono in un certo senso 'prese in considerazione' dall'ordinamento generale; e tuttavia, è evidente che questo le consideri solo per sancire, appunto, la sua indifferenza rispetto ad esse.

In questa prospettiva, la posizione assunta dalla Consulta in relazione alle sanzioni disciplinari sportive non tecniche si rivela pienamente condivisibile.

Invero, l'ordinamento della Repubblica deve, di regola, disinteressarsi di siffatti atti, la disciplina delle questioni aventi ad oggetto essi risultando espressamente riservata, giusta l'art. 2, co. 1, lett. b), D.L. 220/2003, all'ordinamento sportivo. Tuttavia, qualora la situazione soggettiva sulla quale la sanzione incide «abbia consistenza tale da assumere nell'ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo»[90], la stessa non può non ricevere tutela nell'ambito dell'ordinamento generale, perché, se così non fosse, il diritto di difesa del destinatario del provvedimento subirebbe una lesione intollerabile.

D'altra parte, l'assunto secondo cui le sanzioni disciplinari non tecniche non sarebbero sempre inidonee a ledere diritti soggettivi o interessi legittimi pare difficilmente confutabile, dal momento che esse sembrano poter risultare fornite di una notevole capacità afflittiva, tale da comprimere in maniera tutt'altro che irrisoria diritti costituzionalmente garantiti.

A tal riguardo pare non potersi non condividere quanto asserito in una sentenza del giudice amministrativo di prime cure: «Autonomia sta a significare inibizione per un ordinamento giuridico di interferire con le proprie regole e i propri strumenti attuativi in un ambito normativamente riservato ad altro ordinamento coesistente (nella specie, quello sportivo), *ma a condizione che gli atti e le pronunce in detto ambito intervenuti in esso esauriscano i propri effetti*. Il che è situazione che, alla luce del

[89] Si v. Cass. civ., SS.UU., 26/10/1989, n. 4399 cit.

[90] Corte cost., 11/2/2011, n. 49 cit.

ISSN 2036-7821

comune buon senso, non ricorre affatto allorché la materia del contendere è costituita innanzi tutto da valutazioni e apprezzamenti personali, che a prescindere dalla qualifica professionale rivestita dal soggetto destinatario degli stessi e del settore nel quale egli ha svolto la sua attività, *investono con immediatezza diritti fondamentali dello stesso in quanto uomo e cittadino*, con conseguenze lesive della sua onorabilità e negativi, intuitivi riflessi nei rapporti sociali» (corsivi di chi scrive)[91].

Il testo del D.L. 220/2003 non sembra precludere l'opzione ermeneutica sostenuta in questa sede. È vero, infatti, che «la disciplina delle questioni aventi ad oggetto […] i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» risulta espressamente riservata, ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. b), all'ordinamento sportivo; tuttavia, non pare potersi trascurare che detta riserva è posta «In applicazione dei principi di cui all'articolo 1», il cui co. 2, come si è visto, nello stabilire che i rapporti fra l'ordinamento particolare e quello generale «sono regolati in base al principio di autonomia», fa «salvi *i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*» (corsivo di chi scrive).

Nei casi in cui la rilevanza sussista, gli atti sanzionatori sembrano doversi considerare, nell'ambito dell'ordinamento della Repubblica, veri e propri provvedimenti amministrativi[92].

Chiarito ciò, resta da comprendere come la *rilevanza* in parola vada individuata in concreto. Come si è anticipato, la Consulta ha affermato che «la valutazione tra l'irrilevante giuridico, che non dà accesso alla giurisdizione statale, e ciò che invece è per quest'ultima rilevante non può che essere rimessa al giudice di merito, che assumerà le sue decisioni secondo quanto prevede il diritto positivo»[93].

Siffatta posizione appare difficilmente controvertibile. È evidente che, così stando le cose, per il destinatario del provvedimento afflittivo può rivelarsi alquanto complesso, prima di adire il giudice statale, realizzare se sia titolare o meno di una situazione soggettiva rilevante per l'ordinamento generale; ma ciò sembra costituire

[91] TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 19/3/2008, n. 2472 cit.

[92] Si v., fra le diverse decisioni che si esprimono in tal senso, TAR Lazio-Roma, sez. I ter, 23/1/2017, n. 1163 cit. Il giudice amministrativo di prime cure, dopo aver chiarito che «Gli organi di giustizia costituiti presso le Federazioni sportive […] sono organi giustiziali rispetto alle decisioni aventi rilevanza interna per l'ordinamento sportivo, mentre debbono considerarsi partecipare della medesima natura pubblicistica delle Federazioni cui appartengono, ogni qualvolta le loro decisioni rivestano rilevanza giuridica esterna per l'ordinamento statale», afferma che «Le decisioni degli organi di giustizia federale […] devono considerarsi alla stregua di provvedimenti amministrativi ogniqualvolta, seppur in materia disciplinare riservata […] all'ordinamento sportivo, vengano ad incidere su posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, che come tali, non possono sfuggire alla tutela giurisdizionale statale pena la lesione del fondamentale diritto di difesa, espressamente qualificato come inviolabile dall'art. 24 cost.». Sul punto cfr. G. GRECO, *Giustizia sportiva e tutela giurisdizionale sulle sanzioni disciplinari, alla luce del principio di proporzionalità* cit., pp. 32-33, nonché P. SANDULLI, *Osservazioni sui limiti della giustizia sportiva rispetto alla giurisdizione statale*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, fasc. 1, pp. 128 ss., 133.

[93] Corte cost., 11/2/2011, n. 49 cit.

conseguenza necessaria dell'inquadramento delle sanzioni disciplinari non tecniche sostenuto in questa sede[94]. Né pare che tale conseguenza debba indurre a dubitare della validità dell'inquadramento, essa non risultando intollerabile sul piano giuridico.
Ed invero, non sembra trascurabile che il giudice sia chiamato a decidere sulla sussistenza della rilevanza non arbitrariamente, bensì «secondo quanto prevede il diritto positivo»: il quale, in ogni caso, impone senz'altro di operare un accorto bilanciamento fra l'autonomia dell'ordinamento sportivo e le altre garanzie costituzionali che con essa entrano in conflitto.

4.3. *La tutela giurisdizionale statale contro le sanzioni disciplinari sportive non tecniche.*
Come si è avuto modo di osservare, nelle pronunce prese in esame la Consulta pare asserire che qualora la situazione soggettiva lesa assuma, nell'ordinamento generale, la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, il titolare della stessa può, esauriti i gradi della giustizia sportiva, ricorrere al G.A. al fine di ottenere la tutela risarcitoria, ma non quella caducatoria, che va ritenuta riservata all'ordinamento sportivo[95].
La Corte – lo si è visto – respinge «la tesi del carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi», asserendo che il Legislatore ordinario gode di «un certo spazio di valutazione» nel regolare «modi ed efficacia» della tutela giurisdizionale contro l'atto amministrativo[96].
Siffatta posizione appare pienamente condivisibile: in generale il Legislatore può senz'altro, nel rispetto di quanto stabilito dalla Carta, circoscrivere le modalità della protezione giurisdizionale contro gli atti amministrativi[97]. Com'è evidente, però, la legittimità della limitazione va valutata in ordine alla specifica materia interessata, e ciò non può non valere anche per la tipologia di tutela individuata dalla Consulta per le sanzioni disciplinari sportive non tecniche.
Acclarato, pertanto, che il diritto positivo vigente non impedisce, in generale, al Legislatore di escludere talora la tutela caducatoria, occorre chiedersi se glielo consenta in relazione alla specifica materia delle sanzioni disciplinari sportive non tecniche. Tra l'altro, la tipologia di tutela individuata dalla Corte non è espressamente prevista dal D.L. 220/2003[98], il cui testo, invero, sembrerebbe interpretabile anche nel senso di non precludere al G.A. il potere di annullamento.

[94] Il giudice potrebbe avvalersi, ad esempio, del criterio della incidenza significativa sullo *status* dell'atleta descritto *supra*, § 2.
[95] Si v. Corte cost., 11/2/2011, n. 49 cit.; 25/6/2019, n. 160 cit.
[96] Si v. Corte cost., 25/6/2019, n. 160 cit.
[97] Sul punto cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Giuridicità delle regole del giuoco del calcio e vigilanza sul loro rispetto da parte degli arbitri* cit., p. 705.
[98] Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Giuridicità delle regole del giuoco del calcio e vigilanza sul loro rispetto da parte degli arbitri* cit., loco ult. cit., secondo cui «la legge non prescrive l'ammissibilità della sola tutela risarcitoria escludendo

ISSN 2036-7821

Come si è visto, l'art. 3, co. 1, dispone che «Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, *ogni altra controversia* avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive *non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2*, è disciplinata dal codice del processo amministrativo» (corsivi di chi scrive), e quindi devoluta, giusta l'art. 133 dello stesso, alla giurisdizione esclusiva del G.A.[99].

Ora, è vero che l'art. 2, co. 1, lett. b), include fra le materie riservate all'ordinamento sportivo «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive»; nondimeno, se si ritiene, come in questa sede, che la riserva prevista dall'art. 2, co. 1, lett. b), non concerna le sanzioni disciplinari sportive che acquistano rilevanza per l'ordinamento generale, appare evidente che le controversie relative a queste non possono non essere ascritte nel novero di quelle 'altre' che, ai sensi dell'art. 3, co. 1, sono disciplinate dal codice del processo amministrativo, e quindi devolute alla giurisdizione esclusiva del G.A.[100].

Ciò premesso, per tentare di comprendere se possa ritenersi ammissibile, alla luce del diritto positivo vigente, che il G.A. non disponga del potere di annullare il provvedimento afflittivo – rilevante per l'ordinamento generale – illegittimo, bisogna verificare se la esclusione della tutela caducatoria consegua ad un ragionevole bilanciamento delle garanzie costituzionali in gioco.

In verità, dal momento che, quando acquisiscono *rilevanza* per l'ordinamento generale, le sanzioni disciplinari sportive non tecniche incidono in maniera

---

quella caducatoria. È la Corte che lo afferma interpretando il testo in via 'additiva' (come pare difficilmente revocabile in dubbio)».

[99] Si v. *supra*, § 2.2, nota 16.

[100] Cfr. ancora G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Giuridicità delle regole del giuoco del calcio e vigilanza sul loro rispetto da parte degli arbitri* cit., pp. 696 ss., ad avviso del quale «Sembrano essere almeno due le possibili strade ermeneutiche. Da un canto, si può ben ritenere che il Legislatore abbia inteso sottrarre alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo […] le materie che, al co. 1 dell'art. 2, esso stesso ha scelto di riservare all'ordinamento sportivo […]. La locuzione "ogni *altra* controversia" sarebbe così equivalente alla locuzione 'ogni altra materia', e dunque il lemma 'controversia' andrebbe considerato come sinonimico del lemma 'materia'» (p. 696). Nondimeno, «che si tratti di materie è esplicitato dal co. 2 dell'art. 2 […]. Seguendo questa interpretazione, peraltro, resterebbe difficilmente spiegabile il significato della frase "Esauriti i gradi della giustizia sportiva" che introduce il dettato normativo, giacché appare arduo negare che con la frase ci si riferisca al fatto che, per poter adire il G.A., debbano essersi già svolti, sulla controversia di cui trattasi, i tre gradi di giudizio contemplati dall'ordinamento sportivo. Insomma, il G.A. è il possibile destinatario di un ricorso avverso l'esito conclusivo dei tre gradi di giudizio sportivo, e le contese risolte nel seno di quest'ultimo non possono che aver avuto ad oggetto una materia "riservata all'ordinamento sportivo" (art. 2, co. 1). D'altro canto, non pare del tutto peregrino opinare diversamente, assumendo che con la locuzione "ogni *altra* controversia" il Legislatore abbia inteso riferirsi – non già alle materie di cui all'art. 2, bensì – alle controversie, appunto, che eventualmente residuino all'esito dei tre gradi di giudizio sportivo. Seguendo questa seconda interpretazione, per un verso non si sarebbe costretti alla forzatura esegetica consistente nel considerare 'controversia' come sinonimo di 'materia', e, per l'altro, si spiegherebbe facilmente il significato della frase "Esauriti i gradi della giustizia sportiva"» (pp. 696-698).

ISSN 2036-7821

ragguardevole nella sfera giuridica del destinatario, l'esclusione del potere di annullamento del G.A. costituisce un *vulnus* tutt'altro che irrisorio degli artt. 24, 103 e 113 Cost.[101].

Detto *vulnus* non appare di per sé giuridicamente intollerabile; nondimeno, esso sembra potersi ritenere ammissibile solo se, giusta il principio di proporzionalità, si configuri come strettamente necessario ad evitare una lesione grave dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, garantita, secondo quanto sostenuto, dagli artt. 2 e 18 Cost.[102].

Ora, la eventuale sottoposizione delle sanzioni disciplinari sportive non tecniche al potere caducatorio del G.A. non pare risultare *in sé* incompatibile con l'esigenza di salvaguardare l'autonomia dell'ordinamento particolare, questa dovendo essere bilanciata, come si è più volte osservato, con le altre garanzie costituzionali suscettibili di venire da essa compresse. Occorre chiedersi, però, se una grave lesione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo potrebbe *conseguire* all'annullamento dell'atto da parte del giudice statale.

Ebbene, sembra plausibile sostenere che la esclusione del potere caducatorio del G.A. possa giustificarsi solo sulla base della necessità di evitare che l'annullamento non tempestivo di un atto turbi lo svolgimento delle attività di settore.

---

[101] Pare difficilmente revocabile in dubbio che i provvedimenti in parola possano ledere significativamente diritti di notevolissimo spessore. Al riguardo cfr., fra le altre, l'opinione di G. MANFREDI, *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo* (Nota a ord. TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 22 agosto 2006, n. 4666, ord. TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 22 agosto 2006, n. 4671, TAR Lazio-Roma, sez. III ter, 22 agosto 2006, n. 7331), in *Foro amm.-T.A.R.*, 2006, fasc. 9, pp. 2971 ss., 2984-2985, giusta la quale «le sanzioni disciplinari sportive ben possono incidere, e sensibilmente, su quello che, senza ombra di dubbio, è uno dei diritti inviolabili dell'uomo di cui l'art. 2 Cost. opera il riconoscimento, ossia il diritto al lavoro dei destinatari di dette sanzioni».

[102] Sembra esprimersi in maniera non dissimile G. GRECO, *Giustizia sportiva e tutela giurisdizionale sulle sanzioni disciplinari, alla luce del principio di proporzionalità* cit., p. 34, ad avviso della quale, al fine di «stabilire se, nonostante l'inequivoco tenore dell'art. 113 (soprattutto del secondo comma: "*la tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti*"), gli atti amministrativi che comminano sanzioni disciplinari nell'ambito sportivo possano sottrarsi in tutto o in parte al relativo precetto», si rivela «utile l'insegnamento» della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale «ammette che il diritto sportivo possa costituire (per il valore sociale, che esso presenta) un'eccezione all'applicazione di precetti generali (anche di fonte super primaria), ma *solo nei limiti della proporzionalità*: e cioè solo nei limiti in cui tale eccezione possa dirsi idonea allo scopo e *strettamente necessaria per il funzionamento stesso del sistema sportivo*» (corsivi di chi scrive). L'A. rileva che «Si potrebbe […] obbiettare che l'art. 113 Cost. – a differenza della disciplina europea che consente deroghe per motivi imperativi di interesse generale – detta un precetto inderogabile, non suscettibile di eccezione alcuna (proporzionale o meno che sia). Ma pare ragionevole considerare che, una volta riconosciuta (anche a livello costituzionale) la sussistenza e l'autonomia dell'ordinamento sportivo, sarebbe illogico imporgli una disciplina, ove questa intaccasse il suo nucleo fondamentale (e, così, la possibilità di funzionamento del sistema sportivo, in modo tale da poter assolvere alla sua missione)». E tuttavia, «anche ammesso che il precetto dell'art. 113 Cost. possa subire una attenuazione per le esigenze proprie del diritto sportivo (in considerazione degli interessi pubblici coinvolti, della sua specificità e del rilievo sociale che esso presenta), è chiaro che ogni limitazione potrebbe essere giustificata solo *nei limiti dello stretto necessario* a salvaguardare le necessità di interesse generale, di cui si è detto. In altri termini *si deve trattare di una limitazione idonea allo scopo e che non ecceda quanto necessario per perseguirlo*» (corsivi di chi scrive).

ISSN 2036-7821

E tuttavia, alla luce del diritto positivo, siffatta necessità pare non sussistere, in quanto il Legislatore ha previsto, per il contenzioso sportivo, una congrua riduzione dei tempi processuali[103]. D'altronde, non va sottaciuto che la continuità di funzionamento del sistema e la rapidità delle decisioni risultano comunque assicurate dalla cd. 'pregiudiziale sportiva'[104].
Così stando le cose, la tesi sostenuta dalla Corte, secondo la quale è da ritenersi precluso al G.A. il potere di annullare sanzioni disciplinari sportive non tecniche rilevanti per l'ordinamento generale, non sembra condivisibile[105]. E l'esclusione della

[103] Originariamente, l'art. 3, co. 3, D.L. 220/2003, aveva disposto l'applicazione al contenzioso sportivo della disciplina acceleratoria del giudizio prevista dall'art. 23-*bis*, Legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Siffatto impianto normativo è stato abrogato dal D.Lgs. 104/2010, ai sensi del cui art. 119, co. 1, alle controversie relative ai «provvedimenti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive» (menzionati alla lett. g) e a quelle concernenti i «provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche, salvo quanto previsto dagli articoli 120 e seguenti» (menzionati alla lett. a) oggi si applica il cd. 'rito abbreviato', disciplinato dai commi successivi al primo dello stesso art. 119, che così dispongono: «2. Tutti i termini processuali ordinari sono dimezzati salvo, nei giudizi di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti, nonché quelli di cui all'articolo 62, comma 1, e quelli espressamente disciplinati nel presente articolo. 3. Salva l'applicazione dell'articolo 60, il tribunale amministrativo regionale chiamato a pronunciare sulla domanda cautelare, accertata la completezza del contraddittorio ovvero disposta l'integrazione dello stesso, se ritiene, a un primo sommario esame, la sussistenza di profili di fondatezza del ricorso e di un pregiudizio grave e irreparabile, fissa con ordinanza la data di discussione del merito alla prima udienza successiva alla scadenza del termine di trenta giorni dalla data di deposito dell'ordinanza, disponendo altresì il deposito dei documenti necessari e l'acquisizione delle eventuali altre prove occorrenti. In caso di rigetto dell'istanza cautelare da parte del tribunale amministrativo regionale, ove il Consiglio di Stato riformi l'ordinanza di primo grado, la pronuncia di appello è trasmessa al tribunale amministrativo regionale per la fissazione dell'udienza di merito. In tale ipotesi, il termine di trenta giorni decorre dalla data di ricevimento dell'ordinanza da parte della segreteria del tribunale amministrativo regionale, che ne dà avviso alle parti. 4. Con l'ordinanza di cui al comma 3, in caso di estrema gravità ed urgenza, il tribunale amministrativo regionale o il Consiglio di Stato possono disporre le opportune misure cautelari. Al procedimento cautelare si applicano le disposizioni del Titolo II del Libro II, in quanto non derogate dal presente articolo. 5. Quando almeno una delle parti, nell'udienza discussione, dichiara di avere interesse alla pubblicazione anticipata del dispositivo rispetto alla sentenza, il dispositivo è pubblicato mediante deposito in segreteria, non oltre sette giorni dalla decisione della causa. La dichiarazione della parte è attestata nel verbale d'udienza. 6. La parte può chiedere al Consiglio di Stato la sospensione dell'esecutività del dispositivo, proponendo appello entro trenta giorni dalla relativa pubblicazione, con riserva dei motivi da proporre entro trenta giorni dalla notificazione della sentenza ovvero entro tre mesi dalla sua pubblicazione. La mancata richiesta di sospensione dell'esecutività del dispositivo non preclude la possibilità di chiedere la sospensione dell'esecutività della sentenza dopo la pubblicazione dei motivi. 7. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche nei giudizi di appello, revocazione e opposizione di terzo».

[104] Cfr. G. GRECO, *Giustizia sportiva e tutela giurisdizionale sulle sanzioni disciplinari, alla luce del principio di proporzionalità* cit., pp. 35 ss. L'A. chiarisce che la 'pregiudizialità sportiva' «consente di ottenere giustizia da parte di organi tecnicamente competenti e in tempi rapidi, compatibili con le esigenze, appunto del mondo sportivo. Il che significa, tra l'altro, che il giudizio di annullamento delle decisioni del "Giudice" sportivo sarà il più delle volte inutile, perché potrebbe sopraggiungere quando la situazione è diventata irreversibile (ad esempio, la sanzione contestata ha ormai esaurito i propri effetti): in tali casi non resta che la tutela risarcitoria e, se fosse stato promosso un giudizio di annullamento, si verterebbe in un'ipotesi di cui all'art. 34, comma 3 c.p.a.».

[105] Sembra concludere analogamente G. GRECO, *Giustizia sportiva e tutela giurisdizionale sulle sanzioni disciplinari, alla luce del principio di proporzionalità* cit., pp. 31 ss. Neanche T. MAUCERI, *Sulla rilevanza esterna delle sanzioni*

ISSN 2036-7821

tutela caducatoria appare ancor meno ragionevole se si pone mente al fatto che la giurisprudenza amministrativa più recente tende a restringere l'ambito del danno risarcibile[106].

Certo, potrebbe opinarsi che quanto previsto dal Legislatore al fine di velocizzare la risoluzione del contenzioso sportivo in sede giurisdizionale amministrativa non sia sufficiente ad evitare che l'annullamento non sollecito di una sanzione alteri in maniera intollerabile lo svolgimento delle attività sportive. E però, sembra che una convinzione simile dovrebbe indurre ad auspicare, prima che il ridimensionamento di garanzie costituzionali, un perfezionamento della disciplina processuale[107].

Ad ogni modo, anche a voler ritenere che la forma di tutela individuata dalla Consulta sia in linea generale idonea a ristorare il ricorrente, essa non pare rivelarsi tale almeno in relazione ad una ipotesi peculiare, che di recente ha acquisito una significativa risonanza mediatica: quella in cui la illegittimità della misura afflittiva derivi dal fatto che il comportamento sanzionato sia stato dettato dalla necessità di osservare norme o provvedimenti dell'ordinamento della Repubblica[108].

---

sportive, in *Riv. dir. sport.*, 2019, fasc. 1, pp. 36 ss., pare propendere per la esclusione del potere caducatorio del G.A.: dopo aver ritenuto ammissibile l'intervento del giudice statale in due ipotesi, quella in cui «la sfera giuridica dello sportivo sia lesa non già dall'inflizione della sanzione (in quanto viziata da una svista o una misura sproporzionata), bensì per l'omessa cura di suoi interessi indirettamente coinvolti nella vicenda» (p. 47), e quella in cui «l'ingiustizia della sanzione sia connotata dall'intenzione di nuocere al destinatario (o di favorire suoi concorrenti)» (p. 48), l'A. afferma che «già con riferimento alla lesione di un interesse meramente connesso (ad es., il diritto alla riservatezza) può profilarsi come appropriata, laddove ancora possibile, una tutela inibitoria […]. E così, anche per quanto riguarda la seconda classe di casi […] – e si pensi, ad esempio, a una lunga squalifica inflitta con l'intenzione di nuocere all'atleta sanzionato – un annullamento della sanzione o comunque una condanna della federazione (prima che a risarcire il danno) a rimuovere il provvedimento illecito presentano un tasso di razionalità maggiore del solo rimedio risarcitorio. In tal senso depongono sia la giurisdizione esclusiva del tribunale amministrativo sia il rischio che il rimedio risarcitorio risulti inadeguato per l'atleta sanzionato e eccessivamente oneroso per la stessa federazione» (p. 53). Si esprimono criticamente nei confronti della posizione della Corte anche G. BAROZZI REGGIANI, *La Corte costituzionale ridisegna i confini tra giustizia statale e giustizia sportiva*, in *Dir. econ.*, 2011, fasc. 2, pp. 369 ss. e A.A. DI TODARO, *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana «fuga» della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente* (Nota a Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49), in *Giur. cost.*, 2011, fasc. 1, pp. 697 ss.

[106] Si allude, com'è evidente, all'orientamento espresso da Cons. Stato, sez. V, 22/6/2017, n. 3065 cit., nonché da Cons. Stato, sez. V, 5/2/2019, n. 880 cit., richiamato *supra*, § 3.

[107] Appare condivisibile quanto affermato da TAR Lazio-Roma, sez. III ter, ord. 11/2/2010, n. 241 cit., in relazione alla disciplina acceleratoria previgente a quella attuale: «se il legislatore non avesse ritenuto sufficiente il rimedio processuale già sperimentato […], avrebbe potuto dettare una nuova regola processuale per rendere ancora più celere il rito, con l'unico limite del rispetto del diritto di difesa». Ebbene, sembra evidente che anche oggi il Legislatore potrebbe, se lo ritenesse necessario, modificare la disciplina processuale al fine di rendere più celere il rito, ovviamente senza arrecare una lesione irragionevole e sproporzionata al diritto di difesa.

[108] Nel corso del Campionato di calcio di Serie A 2020/2021 è accaduto più di una volta, com'è ben noto, che le autorità sanitarie competenti, al fine di contenere la diffusione della Covid-19, abbiano vietato ad una società di prender parte ad una gara in programma. Ebbene, pare poco ragionevole sostenere che, qualora un organo dell'ordinamento sportivo dovesse sanzionare per non aver partecipato alla gara la società ritrovatasi in questa situazione e il provvedimento afflittivo non dovesse essere successivamente eliminato nell'ambito dello stesso ordinamento, il G.A. non potrebbe annullare la sanzione. Il problema è emerso nitidamente in relazione alla partita Juventus-Napoli, non disputatasi per la mancata presentazione sul campo della squadra campana, ai cui

Beninteso, l'ordinamento sportivo può consentire una condotta che non risulterebbe legittima nell'ambito dell'ordinamento generale senza che in quest'ultimo si produca alcuna conseguenza giuridica. Si pensi al contegno del calciatore che, con un fallo di gioco, procuri un infortunio ad un avversario: nell'ordinamento della Repubblica siffatta condotta non integra, di norma, il reato di lesioni personali colpose[109].
Nondimeno, pare evidente che, qualora l'ordinamento sportivo ecceda i limiti della sua autonomia, la norma o il provvedimento in conflitto con quanto prescritto dall'ordinamento generale non possano non considerarsi, da parte di quest'ultimo, illegittimi. E non sembra ragionevole negare che in tal caso, consequenzialmente, nell'ambito dello stesso ordinamento risulti illegittima anche la sanzione sportiva che colpisce il soggetto incorso nella violazione delle prescrizioni dell'ordinamento particolare per non venir meno alla osservanza di quelle dell'ordinamento della Repubblica con esse contrastanti.
Segnatamente, non pare revocabile in dubbio la illegittimità di quelle regole e di quei provvedimenti dell'ordinamento sportivo che intersechino arbitrariamente ambiti «caratterizzati dalla presenza di interessi pubblici di (ovvia) esclusiva attribuzione dell'ordinamento generale (si pensi all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica, alla salute pubblica, oppure – a ragione ancor maggiore – all'ambito proprio del diritto

giocatori i provvedimenti di due ASL di Napoli avevano ingiunto l'isolamento domiciliare per ragioni di contagio da Covid-19. Il Giudice Sportivo aveva sanzionato la società campana con la perdita della gara per 0-3 e la penalizzazione di un punto in classifica per la stagione sportiva 2020/2021, e la Corte Sportiva di Appello, in seconda istanza, aveva confermato la pronuncia; questa, tuttavia, è stata poi annullata, con la decisione n. 1/2021, pubblicata il 7/1/2021, dal Collegio di Garanzia dello Sport presso il CONI, il quale ha asserito che gli «atti amministrativi» delle ASL costituiscono «fonte superiore rispetto alle norme federali», le quali «cedono di fronte» ad essi. Sul punto cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Giuridicità delle regole del giuoco del calcio e vigilanza sul loro rispetto da parte degli arbitri* cit., pp. 694 ss.

[109] Si v. Cass. pen., Sez. IV, 8/3/2016, n. 9559, in *giurisprudenzapenale.com*. Nella sentenza si legge che la Cassazione aderisce all'opinione «secondo la quale gli eventi lesivi causati nel corso d'incontri sportivi e nel rispetto delle regole del gioco, restano scriminati per l'operare della scriminante atipica dell'accettazione del rischio consentito». In particolare, «deve escludersi antigiuridicità e, quindi, obbligo di risarcimento: a) ove si tratti di atto posto in essere senza volontà lesiva e nel rispetto del regolamento e l'evento di danno sia la conseguenza della natura stessa dell'attività sportiva, che importa contatto fisico; b) ove, pur in presenza di una violazione della norma regolamentare, debba constatarsi assenza della volontà di ledere l'avversario e il finalismo dell'azione correlato all'attività sportiva». Per converso, la Corte «ha escluso l'operatività di una tale scriminante, con la conseguente antigiuridicità del fatto, fonte di responsabilità: a) quando si constati assenza dì collegamento funzionale tra l'evento lesivo e la competizione sportiva; b) quando la violenza esercitata risulti sproporzionata in relazione alle concrete caratteristiche del gioco e alla natura e rilevanza dello stesso […]; c) quando la finalità lesiva costituisce prevalente spinta all'azione, anche ove non consti, in tal caso, alcuna violazione delle regole dell'attività». Il Giudice Supremo evidenzia che l'attività rischiosa può considerarsi consentita dall'ordinamento «a condizione che il rischio […] sia controbilanciato da adeguate misure prevenzionali, sia sotto forma di regole precauzionali, che dall'imposizione di obblighi di cure e trattamento a carico delle società sportive operanti». Il rischio consentito, poi, «non è misurabile in astratto. Il perimetro di esso è la risultante di un attento vaglio del caso concreto. Così, si è condivisamente sostenuto, che esso è proporzionale alle caratteristiche e al rilievo della competizione».

penale)»[110]; né sembra opinabile la illegittimità della sentenza del giudice sportivo che sanzioni il mancato rispetto delle regole e dei provvedimenti in questione.
Ebbene, in relazione alla ipotesi appena descritta la tutela risarcitoria pare rivelarsi senz'altro insufficiente. Non sembra tollerabile che la misura afflittiva sanzionante un comportamento dettato dalla necessità di non agire in maniera illegittima per l'ordinamento generale, qualora non venga annullata dagli organi di giustizia sportiva, resti in vita e continui a produrre i suoi effetti nell'ambito dell'ordinamento particolare senza che il G.A. possa impedirlo, ciò rischiando di compromettere in maniera significativa, com'è evidente, l'inveramento della sovranità dell'ordinamento della Repubblica[111].
Tra l'altro, la stessa Consulta pare non escludere che la tipologia di tutela individuata possa risultare, in taluni casi, inidonea: nella sent. 160/2019 asserisce che la «scelta interpretativa» operata sul punto con la sent. 49/2011, «costituzionalmente orientata, si fonda su una valutazione di non irragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore, che ha escluso "la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo" […] e limitato l'intervento stesso alla sola tutela per equivalente di situazioni soggettive coinvolte in questioni nelle quali l'autonomia e la stabilità dei rapporti costituisce *di regola* dimensione prioritaria rispetto alla tutela reale in forma specifica, per il rilievo che i profili tecnici e disciplinari hanno nell'ambito del mondo sportivo. Ambito nel quale, invero, le regole proprie delle varie discipline e delle relative competizioni si sono formate autonomamente secondo gli sviluppi propri dei diversi settori e si connotano *normalmente* per un forte grado di specifica tecnicità che va *per quanto possibile* preservato»[112] (corsivi di chi scrive). Le parole della Corte, invero, sembrano lasciar intendere che possano configurarsi eccezioni rispetto alla *regola* della tutela esclusivamente risarcitoria[113].

---

[110] G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Giuridicità delle regole del giuoco del calcio e vigilanza sul loro rispetto da parte degli arbitri* cit., p. 704.

[111] Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Giuridicità delle regole del giuoco del calcio e vigilanza sul loro rispetto da parte degli arbitri* cit., pp. 704 ss. L'A., dopo aver evidenziato che «Ci si deve interrogare […] se si possa ritenere tollerabile che, ad esempio, una competizione venga vinta 'sfruttando' una sentenza della giustizia sportiva, il cui provvedimento conclusivo – seppur comunque dichiarato illegittimo (in via incidentale) in sede di tutela risarcitoria, da un giudice statale – resterebbe in vita essendo al G.A. precluso il potere di annullarlo» (p. 704), non molto oltre così si esprime: «nel caso in cui il provvedimento amministrativo di decisione in 3° grado del Collegio di Garanzia dello Sport del CONI confermasse la sanzione sportiva, senza considerare che il comportamento sanzionato sia stato dettato dalla necessità di non agire in maniera illegittima, o addirittura capace di integrare una fattispecie di reato (per violazione di una norma penale), diventa difficile sostenere fondatamente che – in ragione del riconoscimento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e del rispetto perciò dovutole – il G.A. debba limitarsi a dichiarare il provvedimento illegittimo in via incidentale, al mero scopo di condannare al risarcimento dei danni per equivalente, senza poter anche annullare il provvedimento» (pp. 706-707).

[112] Corte cost., 25/6/2019, n. 160 cit.

[113] Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Giuridicità delle regole del giuoco del calcio e vigilanza sul loro rispetto da parte degli arbitri* cit., pp. 698 ss.

ISSN 2036-7821

Alla luce di quanto osservato, pare auspicabile che il G.A. sottoponga nuovamente il D.L. 220/2003 al vaglio della Consulta. In relazione alla fattispecie appena analizzata ciò sembra senz'altro possibile, essa presentandosi significativamente diversa da quelle in relazione alle quali si sono sollevate le questioni di costituzionalità prese in esame dal Giudice delle leggi con le sentt. 49/2011 e 160/2019[114].

4.4. Il rapporto intercorrente fra norme sportive e ordinamento comunitario.

La posizione assunta appare coerente rispetto al rapporto che sembra intercorrere fra l'ordinamento sportivo e quello comunitario.

Si è sostenuto che la valutazione sulla sussistenza della rilevanza per l'ordinamento della Repubblica va effettuata dal giudice statale caso per caso. In questa prospettiva, com'è evidente, siffatto giudice riveste un ruolo decisivo nel dispiegarsi del rapporto fra i due ordinamenti.

Ebbene, non sembra affatto trascurabile che l'idea della centralità del giudice dell'ordinamento generale sia stata maturata anche dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (d'ora innanzi CGUE) in ordine al rapporto fra l'ordinamento sportivo e quello comunitario.

Chiamata a pronunciarsi in relazione a controversie concernenti regole sportive, originariamente la CGUE aveva elaborato la distinzione fra regole 'puramente' sportive e regole sportive aventi carattere economico: mentre le seconde dovevano ritenersi assoggettate al diritto dell'Unione, le prime non si reputavano rientranti nel suo campo di applicazione[115]. In altre parole, la CGUE si asteneva dall'esaminare la compatibilità delle regole 'puramente' sportive con le norme comunitarie[116].

---

[114] Cfr. ancora G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Giuridicità delle regole del giuoco del calcio e vigilanza sul loro rispetto da parte degli arbitri* cit., pp. 704 ss. In alternativa, secondo l'A., «il T.A.R. del Lazio potrebbe almeno spingersi fino a – se non proprio annullare la decisione del 3° grado di giustizia sportiva – condannare il soccombente (non solo a risarcire il danno per equivalente, ma) ad un fare specifico, imponendogli cioè, a titolo di risarcimento, un obbligo di ottemperanza al giudicato. Con altre parole, il G.A. potrebbe non fermarsi alla dichiarazione incidentale di illegittimità dell'atto (presupposto necessario per condannare al risarcimento dei danni), e quindi, pur senza giungere ad annullarlo, emanare una sentenza di condanna che – considerando il risarcimento dei danni per equivalente inadeguato a garantire la effettività della tutela giurisdizionale – 'includa', a dir così, nel risarcimento anche l'ordine al condannato di adeguare i suoi atti e comportamenti nell'ordinamento sportivo al *dictum* della sentenza, così ripristinando la legalità violata» (pp. 707-708).

[115] L'orientamento in questione è rinvenibile in svariate pronunce. Si v., anzitutto, Corte Giust. UE, 12/12/1974, causa 36/74, *B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch contro Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie e Federación Española Ciclismo*, in *eur-lex.europa.eu*, in cui si afferma che «Considerati gli obbiettivi della Comunità, *l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario solo in quanto configurabile come attività economica* ai sensi dell'art. 2 del Trattato. In particolare, quando una simile attività riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizio retribuita, essa rientra nell'ambito d'applicazione degli artt. 48-51 o 59-66 del Trattato, a seconda dei casi. Tali norme, che rendono operante il principio generale stabilito dall'art. 7 del Trattato, vietano qualsiasi discriminazione, fondata sulla cittadinanza, che possa ostacolare l'esercizio delle attività da esse disciplinate. Sotto questo profilo, il tipo di rapporto giuridico da cui traggono origine dette prestazioni è irrilevante, poiché il principio della non discriminazione vale indistintamente per tutte le prestazioni di lavoro o di servizi. Esula da tale divieto la composizione di squadre

In seguito, con la nota pronuncia *Meca-Medina*, l'orientamento della Corte è significativamente mutato: il giudice comunitario, superando la distinzione suddetta, ha sostanzialmente asserito che la valutazione relativa alla soggezione delle regole sportive al diritto dell'Unione va effettuata non in astratto, bensì caso per caso. La

---

sportive – e in particolare delle rappresentative nazionali – operata *esclusivamente in base a criteri tecnico-sportivi*; è perciò impossibile configurare tale attività sotto il profilo economico. Tale interpretazione derogatoria, comunque, va intesa molto rigorosamente e non può estendersi oltre i limiti ben precisi del settore cui si riferisce. A questo proposito, è al giudice nazionale che spetta accertare la natura dell'attività oggetto della causa dinanzi a lui promossa» (punti 4-10, corsivi di chi scrive). Il giudice comunitario si esprime analogamente in Corte Giust. UE, 14/7/1976, causa 13/76, *Gaetano Donà contro Mario Mantero*, *ivi*: «Tenuto conto degli obiettivi della Comunità, *la pratica dello sport è disciplinata dal diritto comunitario se è configurabile come attività economica* ai sensi dell'art. 2 del Trattato. Riveste carattere economico l'attività dei calciatori professionisti o semiprofessionisti, che svolgono un lavoro subordinato o effettuano prestazione di servizi retribuita. Se, cittadini di uno Stato membro, tali calciatori possono dunque fruire, in tutti gli altri Stati membri, delle norme comunitarie relative alla libera circolazione delle persone e dei servizi. Tali norme tuttavia non sono in contrasto con una disciplina o prassi che escluda i giocatori stranieri da determinati incontri *per motivi non economici, ma inerenti al carattere e alla fisionomia specifica di detti incontri, e che hanno quindi natura prettamente sportiva*, come ad esempio nel caso di incontri tra rappresentative nazionali di due Paesi. Tale restrizione della sfera d'applicazione delle disposizioni di cui trattasi deve essere tuttavia mantenuta rigorosamente entro i limiti del suo specifico oggetto. Spetta al giudice nazionale definire, alla luce dei criteri sopra esposti, la natura dell'attività sottoposta alla sua valutazione» (punti 12-16, corsivi di chi scrive). Si v. anche Corte Giust. UE, 15/12/1995, causa C-415/93, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e altri contro Jean-Marc Bosman e altri*, *ivi*, nella quale vengono ritenute incompatibili con il diritto dell'Unione due tipologie di norme sportive: quelle «secondo le quali un calciatore professionista cittadino di uno Stato membro, alla scadenza del contratto che lo vincola ad una società, può essere ingaggiato da una società di un altro Stato membro solo se questa ha versato alla società di provenienza un'indennità di trasferimento, di formazione o di promozione»; e quelle «secondo le quali, nelle partite delle competizioni che esse organizzano, le società calcistiche possono schierare solo un numero limitato di calciatori professionisti cittadini di altri Stati membri». Si v. altresì: Corte Giust. UE, 11/4/2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97, *Christelle Deliège contro Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, Union européenne de judo* e *Christelle Deliège contro Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, François Pacquée*, *ivi*, in cui il giudice comunitario afferma che «una norma che imponga ad un atleta professionista o semiprofessionista, o candidato a divenir tale, di essere in possesso di un'autorizzazione o di un provvedimento di selezione della propria federazione per poter partecipare ad una competizione sportiva internazionale ad alto livello in cui non sono in gara squadre nazionali, *qualora essa discenda da una necessità inerente all'organizzazione di una siffatta competizione*, non costituisce di per se stessa una restrizione alla libera prestazione dei servizi vietata» dal Trattato (punto 69, corsivo di chi scrive); Corte Giust. UE, 13/4/2000, causa C-176/96, *Jyri Lehtonen e Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL contro Fédération royale belge des sociétés de basket-ball ASBL (FRBSB)*, *ivi*, in cui si asserisce che il diritto comunitario «osta all'applicazione di norme emanate in uno Stato membro da associazioni sportive che vietino ad una società di pallacanestro di schierare in campo, in occasione delle partite del campionato nazionale, giocatori provenienti da altri Stati membri che siano stati trasferiti dopo una certa data qualora tale data sia precedente a quella che si applica ai trasferimenti di giocatori provenienti da taluni paesi terzi, *a meno che ragioni obiettive, attinenti unicamente allo sport in sé e per sé o relative a differenze esistenti tra la situazione dei giocatori provenienti da una federazione appartenente alla zona europea e quella dei giocatori provenienti da una federazione non appartenente alla detta zona, non giustifichino una simile disparità di trattamento*» (punto 60, corsivo di chi scrive). Per una analisi approfondita delle pronunce citate si v. M. COLUCCI, *L'autonomia e la specificità dello sport nell'Unione Europea. Alla ricerca di norme sportive necessarie, proporzionali e di «buon senso»*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2006, fasc. 2, pp. 15 ss., 19-25.

[116] Cfr. M. SFERRAZZA, F. MITE, *La funzione sociale dello sport tra specificità e principi comunitari*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2018, fasc. 1, pp. 167 ss., 185-186.

ISSN 2036-7821

qualificazione di una norma quale puramente sportiva, dunque, non implica necessariamente che essa esuli dall'ambito di applicazione del diritto comunitario[117].
A questo punto risulta evidente che, anche nella impostazione della CGUE, il giudice dell'ordinamento generale riveste un ruolo di fondamentale importanza nella dinamica del rapporto fra tale ordinamento e quello sportivo. Una 'deroga' all'applicazione del diritto dell'Unione potrà ammettersi, infatti, solo all'esito della valutazione della regola sportiva operata dal giudice in parola alla luce delle caratteristiche del caso sottoposto al suo esame[118].
Inoltre, al di là della evoluzione dell'orientamento della Corte, da quanto osservato pare potersi ricavare un'altra significativa analogia fra l'ordinamento comunitario e quello italiano: sembra possibile asserire, infatti, che il primo, non dissimilmente dal

[117] Si v. Corte Giust. UE, 18/7/2006, causa C-519/04 P, *David Meca-Medina e Igor Majcen contro Commissione delle Comunità europee*, in *eur-lex.europa.eu*. Il giudice comunitario così si esprime: «Per quanto riguarda la difficoltà di separare gli aspetti economici da quelli sportivi di un'attività sportiva, nella […] sentenza Donà, punti 14 e 15, la Corte ha riconosciuto, che le norme comunitarie sulla libera circolazione delle persone e dei servizi non ostano a normative o a prassi giustificate da motivi non economici, inerenti alla natura e al contesto specifici di talune competizioni sportive. La Corte, però, ha sottolineato che tale restrizione dell'ambito d'applicazione di dette norme deve restare entro i limiti del suo oggetto specifico. Pertanto, essa non può essere invocata per escludere un'intera attività sportiva dall'ambito d'applicazione del Trattato […]. Alla luce di tutte queste considerazioni, si evince che *la sola circostanza che una norma abbia un carattere puramente sportivo non sottrae tuttavia dall'ambito di applicazione del Trattato la persona che esercita l'attività disciplinata da tale norma o l'organismo che l'ha emanata. Se l'attività sportiva di cui trattasi rientra nell'ambito di applicazione del Trattato, allora i requisiti per il suo esercizio sono sottoposti a tutti gli obblighi derivanti dalle varie disposizioni del Trattato*. Ne consegue che le norme che disciplinano la detta attività devono soddisfare i presupposti per l'applicazione di tali disposizioni che sono in particolare finalizzate a garantire la libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento, la libera prestazione dei servizi o la concorrenza. Quindi, nel caso in cui l'esercizio di tale attività sportiva debba essere valutato alla luce delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori o alla libera prestazione dei servizi, occorrerà verificare se le norme che disciplinano la detta attività soddisfino i presupposti per l'applicazione degli artt. 39 CE e 49 CE, cioè non costituiscano restrizioni vietate dai detti articoli […]. Del pari, nel caso in cui l'esercizio della detta attività debba essere valutato alla luce delle disposizioni del Trattato relative alla concorrenza, occorrerà verificare se, tenuto conto dei presupposti per l'applicazione propri degli artt. 81 CE e 82 CE, le norme che disciplinano la detta attività provengano da un'impresa, se quest'ultima limiti la concorrenza o abusi della sua posizione dominante, e se tale restrizione o tale abuso pregiudichi il commercio tra gli Stati membri. Dunque, quand'anche si consideri che tali norme non costituiscano restrizioni alla libera circolazione perché riguardano questioni che interessano esclusivamente lo sport e, come tali, sono estranee all'attività economica […], tale circostanza non implica né che l'attività sportiva interessata esuli necessariamente dall'ambito di applicazione degli artt. 81 CE e 82 CE né che le dette norme non soddisfino i presupposti per l'applicazione propri dei detti articoli» (punti 26-31, corsivo di chi scrive). La Corte, poco oltre, precisa che «*la compatibilità di una regolamentazione con le norme comunitarie in materia di concorrenza non può essere valutata in astratto* […]. Ogni accordo tra imprese o ogni decisione di un'associazione di imprese che restringa la libertà d'azione delle parti o di una di esse non ricade necessariamente sotto il divieto sancito all'art. 81, n. 1, CE. Infatti, ai fini dell'applicazione di tale disposizione ad un caso di specie, occorre innanzi tutto tener conto del contesto globale in cui la decisione dell'associazione di imprese di cui trattasi è stata adottata o dispiega i suoi effetti e, più in particolare, dei suoi obiettivi. Occorre poi verificare se gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di tali obiettivi […] e siano ad essi proporzionati» (punto 42, corsivo di chi scrive). Per un esame circostanziato della decisione si v. ancora M. COLUCCI, *L'autonomia e la specificità dello sport nell'Unione Europea. Alla ricerca di norme sportive necessarie, proporzionali e di «buon senso»* cit., pp. 27-33.

[118] Cfr. M. SFERRAZZA, F. MITE, *La funzione sociale dello sport tra specificità e principi comunitari* cit., pp. 185-186.

ISSN 2036-7821

secondo, talvolta ammette che l'ordinamento sportivo disponga in maniera difforme rispetto ad esso, talaltra no.

Invero, non pare revocabile in dubbio che anche l'ordinamento dell'Unione riconosca le organizzazioni sportive come dotate di *autonomia*. Siffatto riconoscimento, esplicitato nitidamente in diversi atti comunitari concernenti il fenomeno sportivo che, però, sono privi di cogenza giuridica[119], sembra comunque costituire estrinsecazione necessaria del principio di *specificità* dello sport, cui oggi il Trattato

[119] Ad esempio, nel Libro bianco sullo sport, presentato dalla Commissione Europea l'11 luglio 2007, consultabile al sito *eur-lex.europa.eu*, al paragrafo 4 si afferma che «La Commissione *riconosce l'autonomia delle organizzazioni sportive e delle loro strutture rappresentative* (come le leghe), e riconosce anche che la gestione dello sport è soprattutto di competenza degli enti sportivi preposti e, in una certa misura, degli Stati membri e delle parti sociali» (corsivo di chi scrive); al paragrafo 4.1, poi, si asserisce che «la specificità della struttura sportiva […] comprende […] *l'autonomia* e la diversità delle organizzazioni dello sport» (corsivo di chi scrive). Si v. anche la Risoluzione del Parlamento Europeo dell'8 maggio 2008 sul Libro bianco sullo sport, 2007/2261 (INI), disponibile all'indirizzo *europarl.europa.eu*, in cui l'istituzione, dopo aver fatto più volte riferimento al concetto di autonomia nei considerando [alla lett. F: «considerando che bisogna moltiplicare le misure inerenti allo sport a livello UE *pur nel rispetto dell'autonomia, della specificità e dell'autoregolamentazione delle organizzazioni sportive*» (corsivo di chi scrive); alla lett. H: «considerando *l'autonomia delle organizzazioni sportive e delle loro strutture rappresentative*, come gli enti di organizzazione dei campionati professionistici e il fatto che la responsabilità organizzativa spetta principalmente ai consigli direttivi degli enti sportivi e, in certa misura, agli Stati membri e alle parti sociali» (corsivo di chi scrive); alla lett. AJ: «considerando che il Libro bianco sullo sport fa spesso riferimento all'integrazione orizzontale dello sport nell'ambito dei programmi di finanziamento europei e considerando che l'Unione europea deve tenere anche conto della dimensione dello sport nelle sue azioni, in particolare *per rispettare l'autonomia, la specificità e l'autoregolamentazione delle organizzazioni sportive*» (corsivo di chi scrive)], afferma di ritenere «che la Commissione debba esercitare le competenze complementari relative allo sport, di cui all'articolo 149 del Trattato CE quale modificato dal Trattato di Lisbona, conformemente al principio di sussidiarietà, *rispettando l'autonomia delle organizzazioni sportive e dei relativi organi direttivi* e tenendo debitamente conto della specificità dello sport» (punto 3, corsivo di chi scrive), nonché di concordare «con la Commissione sul fatto che la maggior parte dei problemi possono essere risolti *mediante l'autoregolamentazione* in linea con i principi del buon governo, a condizione che sia rispettato il diritto comunitario» e di ritenere «che una partnership e un dialogo strutturato tra la Commissione e il movimento sportivo siano essenziali per la buona gestione del mondo dello sport e per evitare l'incertezza giuridica *in merito all'autonomia e all'autoregolamentazione delle organizzazioni sportive*» (punto 5, corsivi di chi scrive). Si v. altresì le Risoluzioni del Parlamento Europeo: del 2 febbraio 2012 sulla dimensione europea dello sport, 2011/2087 (INI), consultabile al sito *europarl.europa.eu*, in cui l'istituzione «ricorda che la buona governance nello sport è un requisito *per garantire l'autonomia e l'autoregolamentazione delle organizzazioni sportive*, nel rispetto dei principi della trasparenza, della responsabilità e della democrazia» (punto 68, corsivo di chi scrive); e del 2 febbraio 2017 su un approccio integrato alla politica dello sport: buona governance, accessibilità e integrità, 2016/2143 (INI), disponibile in *eur-lex.europa.eu*, in cui, dopo aver fatto riferimento al concetto di autonomia nel considerando di cui alla lett. A [«considerando che con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, nel 2009, l'Unione europea ha acquisito una competenza specifica in materia di sport per elaborare e attuare una politica dello sport coordinata a livello UE supportata da una linea di bilancio specifica e per sviluppare una cooperazione con organismi internazionali nel campo dello sport, tenendo conto della natura specifica dello sport e *rispettando l'autonomia delle strutture che lo disciplinano*» (corsivo di chi scrive)], «ricorda che la buona governance […] deve costituire un requisito *per garantire l'autonomia delle organizzazioni sportive*, nel rispetto dei principi della trasparenza, della responsabilità, delle pari opportunità, dell'inclusione sociale e della democrazia, nonché dell'adeguato coinvolgimento delle parti interessate» (punto 4, corsivo di chi scrive).

sul Funzionamento dell'Unione Europea (d'ora innanzi TFUE), all'art. 165, fa espressamente riferimento[120].

La specificità del fenomeno sportivo può giustificare la configurazione, rispetto ad esso, di 'deroghe' all'applicazione del diritto dell'Unione. A tal riguardo pare interessante notare che, secondo il Libro bianco sullo sport, atto comunitario di notevole rilevanza perché, pur non essendo giuridicamente vincolante, è significativamente indicativo della posizione ufficiale assunta dalla Commissione Europea in relazione alla materia in esame, «la specificità della struttura sportiva» implica, tra l'altro, anche «una struttura a piramide delle gare dal livello di base a quello professionistico di punta», nonché «l'organizzazione dello sport su base nazionale e il principio di una federazione unica per sport»[121].

Ora, sembra evidente che «un sistema in cui si esclude e/o si limita la possibilità che possano esserci concorrenti nel mercato in base al principio di "una federazione per sport"» può apparire in contrasto con la normativa comunitaria sulla concorrenza, in particolare con gli artt. 101 e 102, TFUE[122]. Cionondimeno, come si è visto, detto sistema non è stato affatto ripudiato dalle istituzioni dell'Unione.

In verità, la questione della compatibilità del «modello sportivo monopolistico» con il diritto comunitario è assai controversa. Di recente, nell'ambito di una discussa vicenda che sta interessando il mondo del calcio, un tribunale nazionale ha chiesto alla CGUE di esprimersi sul tema: con ogni evidenza, la pronuncia della Corte

[120] L'art. 165, n. 1, cpv. 2, TFUE, così recita: «L'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue *specificità*, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa» (corsivo di chi scrive).

[121] Nel Libro bianco sullo sport, al paragrafo 4.1, si afferma che «lo sport ha alcune caratteristiche specifiche, spesso definite "la specificità dello sport". La specificità dello sport europeo può essere vista sotto due angolazioni: - la specificità delle attività e delle regole sportive, come le gare distinte per uomini e donne, la limitazione del numero di partecipanti alle competizioni e la necessità di assicurare un risultato non prevedibile in anticipo, nonché di mantenere un equilibrio fra le società che partecipano alle stesse competizioni; - la specificità della struttura sportiva, che comprende in particolare l'autonomia e la diversità delle organizzazioni dello sport, una struttura a piramide delle gare dal livello di base a quello professionistico di punta e meccanismi organizzati di solidarietà tra i diversi livelli e operatori, l'organizzazione dello sport su base nazionale e il principio di una federazione unica per sport».

[122] Cfr. R. CARMINA, *Il tramonto del sistema sportivo monopolistico in chiave europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, fasc. 3-4, pp. 773 ss., 796-797. Ad avviso dell'A., «l'Unione Europea e le istituzioni nazionali sembrano non avvedersi dell'ambiguità del loro atteggiamento volto, da una parte, a vietare le norme anticoncorrenziali, mentre, dall'altra, a considerare legittimo il modello sportivo verticistico europeo che tali norme intendono realizzare. Conseguentemente […] il contrasto con la normativa europea sulla concorrenza non concerne solo le disposizioni che sono dirette ad eliminare la concorrenza o a realizzare posizioni dominanti nel mercato, che rappresentano i riflessi del modello piramidale sportivo, ma riguarda anche la medesima strutturazione complessiva dello sport». In questa prospettiva, «si potranno considerare pienamente rispettate le norme sulla concorrenza solo laddove il modello sportivo monopolistico venga commutato in un sistema aperto stante che non si può arginare la proliferazione di nuove disposizioni direttamente o indirettamente anticoncorrenziali contrastando solo gli effetti derivati da tale strutturazione».

potrebbe segnare un punto di svolta nella evoluzione del rapporto fra l'ordinamento comunitario e quello sportivo[123].

Ad ogni modo, a chi scrive pare che la struttura piramidale del sistema sportivo non debba ritenersi incompatibile con il diritto dell'Unione.

Nella citata pronuncia *Meca-Medina* si è asserito che «la compatibilità di una regolamentazione con le norme comunitarie in materia di concorrenza non può essere valutata in astratto […]. Ogni accordo tra imprese o ogni decisione di un'associazione di imprese che restringa la libertà d'azione delle parti o di una di esse non ricade necessariamente sotto il divieto sancito all'art. 81, n. 1, CE» (oggi art. 101, n. 1, TFUE); ai fini dell'applicazione di detta norma «ad un caso di specie, occorre innanzi tutto tener conto del contesto globale in cui la decisione dell'associazione di imprese di cui trattasi è stata adottata o dispiega i suoi effetti e, più in particolare, dei suoi obiettivi. Occorre poi verificare se gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di tali obiettivi […] e siano ad essi proporzionati»[124].

Ebbene, può senz'altro ritenersi che la previsione di una struttura organizzativa non conforme alla normativa dell'Unione non sia giustificabile solo alla luce del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo. Detta autonomia, infatti, non può considerarsi illimitata, e non sembra peregrino sostenere che la necessità del suo inveramento non sia sufficiente a legittimare la scelta di organizzare l'universo sportivo in modo monopolistico.

D'altra parte, però, pare potersi convintamente asserire che la struttura verticistica risulta essenziale per la realizzazione di quella «funzione sociale ed educativa» dello sport, che sembra inglobare una vasta gamma di diritti di notevole rilevanza, cui

[123] La vicenda cui si fa riferimento è quella sorta dall'annuncio, da parte di dodici *club* europei (AC Milan, Arsenal FC, Club Atlético de Madrid, Chelsea FC, FC Barcelona, FC Internazionale Milano, Juventus FC, Liverpool FC, Manchester City FC, Manchester United FC, Real Madrid CF e Tottenham Hotspur FC), della decisione di istituire una nuova competizione calcistica infrasettimanale, denominata *Super League*. A detta competizione, come si può leggere nel sito ufficiale *thesuperleague.it*, avrebbero preso parte i quindici *club* fondatori, cui l'accesso sarebbe stato garantito in modo permanente, ed altri cinque ammessi annualmente sulla base dei risultati ottenuti nella stagione precedente. La *Super League* avrebbe dovuto svolgersi da agosto a maggio, risultando di fatto alternativa alla *Champions League*, la più prestigiosa competizione calcistica continentale per *club* organizzata dalla UEFA. L'idea è stata sin da subito osteggiata dalla stessa UEFA e dalla FIFA, da federazioni nazionali e governi nazionali, nonché da giocatori, allenatori e tifosi, anche delle medesime società fautrici del disegno, e la ferma disapprovazione incontrata ha indotto nove di siffatte società a prendere le distanze dal progetto, nel quale, al momento in cui si scrive, restano coinvolti FC Barcelona, Juventus FC e Real Madrid CF. Il Tribunale commerciale n° 17 di Madrid, intanto, dopo aver emesso una pronuncia tesa ad impedire il blocco del lancio della competizione, ha sottoposto alla CGUE una domanda pregiudiziale concernente la compatibilità della posizione di FIFA e UEFA con le norme dell'Unione sulla concorrenza (cfr. *Soccer-Madrid judge asks top EU Court to decide on Super League legality*, in *reuters.com*, 13/5/2021).

[124] Corte Giust. UE, 18/7/2006, causa C-519/04 P, *David Meca-Medina e Igor Majcen contro Commissione delle Comunità europee* cit., punto 42.

ISSN 2036-7821

l'art. 165, n. 1, cpv. 2, TFUE fa espressamente riferimento[125]. Ciò in quanto un sistema 'aperto' potrebbe paradossalmente rivelarsi ancor più 'elitario' di quello attuale, ad esempio consentendo, come dimostra la recente vicenda cui si è fatto cenno, di sganciare la possibilità di accedere alle competizioni di maggiore rilievo sociale dai risultati sportivi conseguiti, circoscrivendola, a prescindere da questi, a pochi 'grandi' *club*[126].

È alla luce di ciò che non pare ravvisabile una incompatibilità della organizzazione piramidale del sistema sportivo con il diritto dell'Unione: la previsione di una struttura del genere sembra realizzare un obiettivo legittimo e gli effetti restrittivi della concorrenza che da essa scaturiscono appaiono proporzionati a siffatto obiettivo.

Beninteso, non si intende affermare che il sistema attuale realizzi in maniera ineccepibile la funzione sociale di cui si è detto, soprattutto in relazione agli sport più seguiti, come il calcio. E tuttavia, la presa di coscienza di ciò parrebbe dover indurre ad auspicare non un maggiore assoggettamento dell'universo sportivo alle logiche del mercato, bensì, piuttosto, un suo deciso spostamento nell'alveo del diritto pubblico[127].

---

[125] Per il dettato della norma si v. *supra*, nota 120. Secondo R. CARMINA, *Il tramonto del sistema sportivo monopolistico in chiave europea* cit., pp. 780-781, «il limite all'ingerenza europea nel settore sportivo è da rintracciare nella *rilevante funzione sociale ed etica dello sport* che può essere contrapposta efficacemente ai principi comunitari in quanto presenta una valenza equiparabile» (corsivo di chi scrive); poco oltre, l'A. precisa che «si può sostenere senza eccessivo timore di essere smentiti che la rilevante valenza etica e sociale dello sport possono garantire a livello sovrastatale una certa autonomia ordinamentale che si concretizza in un'indipendenza normativa». Anche J. ZYLBERSTEIN, *La specificità dello sport nell'Unione Europea*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2008, fasc. 1, pp. 59 ss., 59-60, riconosce la funzione sociale dello sport: l'A. annovera questa e il carattere piramidale della modalità organizzativa fra le estrinsecazioni della specificità del fenomeno sportivo, che, a suo avviso, consiste «nel suo carattere poliedrico – lo sport svolge allo stesso tempo una funzione *sociale, educativa, ricreativa, culturale e di tutela della salute pubblica* –, nella sua organizzazione piramidale, nei valori morali che esprime, nella dipendenza sportiva reciproca tra le squadre o gli atleti che vi partecipano» (corsivo di chi scrive).

[126] La vicenda cui si intende far riferimento, com'è evidente, è quella della *Super League*, per la quale si v. *supra*, nota 123.

[127] Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Senza tetti né legge il calcio non si può salvare*, in *ilmanifesto.it*, 30/4/2021. L'A., in relazione al sistema sportivo attuale, si chiede retoricamente: «Come si può parlare di sport se le regole consentono al più forte di essere sempre più forte? Che sport è quello il cui sistema organizzativo falsa le sfide, non impedendo alle società di indebitarsi a dismisura, senza prevedere, e poi effettivamente comminare, sanzioni significative nei confronti di chi presenta bilanci clamorosamente in rosso? Cosa ha a che vedere con lo sport un ordinamento che permette ai procuratori di guadagnare cifre inconcepibili, che non bisogna temere di definire immorali, così come è giusto definire immorali i guadagni dei calciatori assistiti, incomprensibili a tutti, fuorché alla strettissima cerchia dei cleptocrati e dei media compiacenti?»; e afferma che a queste domande «si può dar risposta solo *riportando il fenomeno fuori dalle ormai non più tollerabili distorsioni mercantili, nel suo alveo naturale, quello del diritto pubblico e della legge*. Se nello sport, forse più che in qualunque altra manifestazione della vita, anche per il rilevantissimo ruolo che svolge nella formazione dei giovani, sul serio non si può prescindere dal merito, è assai più importante disporre di regole che garantiscano competizioni aperte e leali, e a tutti uguali chances di poter conseguire i massimi risultati possibili, piuttosto che reperire quei fondi che le società non riescono più a trovare (solo per continuare a vivere in un lusso iniquo e deprecabile). Per difendere veramente la radice popolare del calcio, quindi, *bisogna battersi duramente allo scopo di sottrarlo all'egida esclusiva del diritto privato*

Ad ogni buon conto, da quanto osservato sembra emergere che la relazione fra l'ordinamento comunitario e l'ordinamento sportivo si presenti sostanzialmente analoga a quella intercorrente fra l'ordinamento italiano e l'ordinamento sportivo così come tratteggiata in questa sede.

5. Conclusioni.

La breve indagine condotta evidenzia la significativa complessità del rapporto intercorrente fra l'ordinamento sportivo e quello della Repubblica.

Si è sostenuto che quello sportivo è un vero e proprio ordinamento giuridico. Ciò implica, com'è evidente, la condivisione dell'idea che la produzione del diritto non si realizzi esclusivamente ad opera dello Stato: gli ordinamenti giuridici sono molteplici, ben potendo definirsi tali – lo si è visto – tutti i gruppi sociali che presentino i caratteri della plurisoggettività, della organizzazione e della normazione.

Si è altresì asserito che l'ordinamento sportivo è tendenzialmente *irrilevante* per quello della Repubblica. Come si è osservato in dottrina, non può negarsi che «il *proprium* dell'ordinamento sportivo, consistente nel dettare la disciplina del gioco e le sanzioni per le sue violazioni, debba restare intangibile da parte dell'ordinamento generale»[128].

E tuttavia, si è affermato anche che l'ordinamento sportivo va annoverato fra quelli *particolari*, nei suoi confronti dispiegandosi l'autorità propria dell'ordinamento generale; si è detto che è *autonomo*, ma non *sovrano*, e che la sua autonomia incontra una serie di limiti. Si è avuto modo di constatare, dunque, che talvolta esso diviene giuridicamente significativo per l'ordinamento della Repubblica.

Come si è visto, l'art. 1, co. 2, D.L. 220/2003, che riconosce l'autonomia dell'ordinamento particolare, fa «salvi *i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*» (corsivo di chi scrive). E ad ogni modo, l'autonomia di cui è dotato non può consentire all'ordinamento sportivo di ledere i principi fondamentali di quello della Repubblica, né di indurre i soggetti che appartengono ad entrambi a disattendere norme o

---

e dei commerci, così da ricondurre il fenomeno entro i confini assiologici originariamente propri di esso. Il calcio è destinato a morire ove i club più potenti, che hanno drogato la competizione, vengano mantenuti dentro a tutti i costi, e non certo se ci si liberi degli orpelli che hanno costruito. È persino ovvio chiarire che col ragionamento non si vuole demonizzare, né escludere, la capacità di produrre reddito. Bisogna riconoscere, però, che *è indispensabile contenere entro i limiti della volontà democratica la deriva mercantilista che s'è impossessata del calcio*, spogliandolo – come sempre avviene quando il mercato è scarsamente regolato e le poche regole vengono facilmente eluse – dei suoi connotati essenziali, della sua stessa natura. Con buona pace dei sostenitori del primato assoluto del mercato, *l'unico, innegabile, obiettivo da perseguire – e pertanto la sola speranza da coltivare – è un consistente intervento legislativo degli Stati, reso nel quadro di una disciplina Ue che fissi principi inderogabili cui le varie leggi nazionali dovranno necessariamente uniformarsi*» (corsivi di chi scrive).

[128] G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Giuridicità delle regole del giuoco del calcio e vigilanza sul loro rispetto da parte degli arbitri* cit., p. 743.

ISSN 2036-7821

provvedimenti dell'ordinamento generale quando ciò comporti, nell'ambito di quest'ultimo, la commissione di una illegittimità o – persino – di una illiceità.
Si è sostenuto che quanto asserito vale anche per le sanzioni disciplinari sportive non tecniche, malgrado la riserva a favore dell'ordinamento particolare prevista dall'art. 2, co. 1, lett. b), D.L. 220/2003: si è osservato che detta riserva è posta «In applicazione dei principi di cui all'articolo 1» del decreto, e che pertanto va interpretata alla luce di questo.
Siffatta interpretazione non appare impraticabile. Del resto, una radicale sottrazione della materia alla giurisdizione statale non è concepibile, in quanto gli atti in parola possono senz'altro travalicare i limiti dell'autonomia riconosciuta all'ordinamento sportivo.
Invero, non può ritenersi inammissibile che la realizzazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo implichi la compressione di altre garanzie costituzionali. E però, tale compressione può considerarsi legittima solo allorquando scaturisca da un ragionevole bilanciamento.
Anche la questione della tipologia di tutela conseguibile in sede giurisdizionale amministrativa va inquadrata, come si è visto, in questa prospettiva. E si è avuto modo di notare che un bilanciamento ragionevole delle garanzie in gioco dovrebbe forse indurre a reputare che il D.L. 220/2003 non precluda al G.A., almeno in alcuni casi, il potere di annullare il provvedimento sanzionatorio. Sul punto, dunque, sembrerebbe auspicabile una nuova pronuncia della Consulta.
Beninteso, è innegabile che la scelta interpretativa qui proposta potrebbe rivelarsi, per l'autonomia dell'ordinamento sportivo, maggiormente penalizzante rispetto a quella secondo cui nell'ambito dell'ordinamento generale il destinatario della misura afflittiva può ottenere solo il risarcimento del danno subito. D'altronde, ai fini dell'inveramento dell'autonomia in questione sarebbe ancor più opportuno escludere radicalmente la assoggettabilità delle sanzioni disciplinari al sindacato del G.A.
Nondimeno, pare proprio che la riduzione della tutela giurisdizionale statale debba essere riguardata con estrema cautela, poiché, dato il notevolissimo potenziale afflittivo delle sanzioni disciplinari, essa rischia di minare in misura non tollerabile la realizzazione dei principi costituzionali che entrano in conflitto con l'autonomia dell'ordinamento particolare, fino addirittura a porre a repentaglio l'attuazione della sovranità dell'ordinamento della Repubblica.
Del resto, si è avuto modo di constatare che la posizione assunta non risulta incoerente rispetto al rapporto che sembra intercorrere fra l'ordinamento sportivo e quello comunitario, in cui il primo pare assumere per il secondo una rilevanza ancor maggiore rispetto a quella che riveste per l'ordinamento nazionale.
L'autonomia dell'ordinamento sportivo, insomma, va sì salvaguardata il più possibile; e tuttavia, il suo perseguimento non sembra affatto poter compromettere il pieno inveramento della Costituzione.

ISSN 2036-7821