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. 1/2022

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, Mariaconcetta D'Arienzo, 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, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, 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, 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 rapporto fra ordinamento del calcio e ordinamento generale al tempo del Covid (*).

di Giovanni Martini

(Professore associato di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli")

Sommario

1. Oggetto, ragioni, obiettivo e metodo dell'indagine. – 2. Il rapporto fra ordinamento del calcio e ordinamento generale nell'orientamento del Giudice sportivo. – 3. Il rapporto fra ordinamento del calcio e ordinamento generale nell'orientamento del Giudice amministrativo. – 3.1. Le ragioni alla base dei decreti cautelari. – 3.2. L'individuazione del dato normativo applicabile. – 3.3. La valutazione del periculum in mora. – 4. Brevi osservazioni conclusive.

Abstract

The brief reflections that follow are aimed at investigating how the pandemic emergency has influenced the delicate relationship between the order of football and the general one, exacerbating the traits of conflict.

This is not the place to clarify the reasons that lead us to believe that, due to the level of complexity and development achieved, as well as the interests that it manages to coagulate around itself (and regulate), the organization responsible for the game of football has now achieved full dignity of autonomous system within the wider, although also autonomous, sports system. Therefore, and not without a minimum of assertiveness, the legal configurability of a football system is given, herein, for granted, in order to reason on the contrasting profiles with the general system, exacerbated by the pandemic in progress.

* *Il presente contributo è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. *Oggetto, ragioni, obiettivo e metodo dell'indagine.*

Le brevi riflessioni che seguono sono volte ad indagare in che modo l'emergenza pandemica abbia influito sul delicato rapporto fra l'ordimento del gioco del calcio e quello generale, acuendone i tratti di conflittualità.

Non è questa la sede per chiarire le ragioni che inducono a ritenere che, per il livello di complessità e sviluppo conseguito, nonché per gli interessi che riesce a coagulare attorno a sé (e regolare), l'organizzazione preposta al gioco del calcio abbia oramai raggiunto piena dignità di ordinamento autonomo nell'ambito del più ampio, sebbene anch'esso autonomo, ordinamento sportivo[1]. Pertanto, e non senza un minimo di assertività, la giuridica configurabilità di un ordinamento del gioco del calcio viene data, in questa sede, per acquisita, al fine di ragionare sui profili di contrasto con l'ordinamento generale, acuiti dalla pandemia in corso.

Le ragioni del conflitto sono agevoli da individuare. La necessità di contenere i contagi, che ispira l'azione delle amministrazioni pubbliche a ciò preposte, si scontra, inevitabilmente, con l'interesse proprio di tale ordinamento settoriale a non interrompere o limitare lo svolgimento delle competizioni sportive, in quanto costituenti non soltanto l'oggetto precipuo della sua azione, ma anche la principale fonte di sostentamento e guadagno.

Non appare, infatti, revocabile in dubbio che il diffondersi dell'epidemia da Covid-19 ha avuto l'effetto di estendere l'attenzione degli organi pubblici[2], deputati alla protezione della salute pubblica, nei confronti di aspetti anche attinenti all'organizzazione del gioco che, in periodi non emergenziali, sarebbero stati rimessi interamente alla regolazione dell'ordinamento del calcio. Di contro vi è la tendenza di quest'ultimo a porsi come sistema di regole chiuso, e dunque la pretesa a disciplinare, in maniera tendenzialmente autonoma, tutti i fenomeni che riguardano – anche indirettamente – i rapporti connessi alla organizzazione ed allo svolgimento degli eventi sportivi.

È così accaduto che l'organizzazione per lo svolgimento delle gare di calcio, e dunque (non le regole del gioco, ovviamente, bensì) le modalità degli spostamenti per le trasferte dei calciatori, l'utilizzo degli ambienti delle infrastrutture sportive, i controlli sanitari da effettuare nell'imminenza di una competizione, hanno finito per essere oggetto di regolazione, spesso disallineata, da parte di entrambi gli ordinamenti. Ed infatti, mentre la regolazione statale è volta (almeno principalmente) a prevenire la diffusione dei contagi come fonte di pericolo (anche letale) per la salute pubblica, la disciplina dettata dall'ordinamento del calcio tende, invece, a

---

* Il presente saggio è destinato agli Scritti in onore di Maria Immordino.

[1] I motivi di una siffatta scelta sono chiariti in G. MARTINI, *Ordinamento del calcio e ordinamento giuridico generale. Il diritto amministrativo in un settore di rilevante interesse economico-sociale*, in corso di pubblicazione.

[2] Per un approfondimento sul punto, fra i numerosi studi, si v., in particolare, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Emergenza pandemica e strumentario giuridico-istituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2021, pp. 83 ss.

ISSN 2036-7821

mediare siffatta finalità con quella, propriamente sportiva, consistente nel garantire lo svolgimento delle competizioni nella maniera più normale possibile, il che rappresenta pur sempre la ragion d'essere, nonché la principale fonte di reddito, di questo ordinamento.

Ciò ha comportato per le Società sportive il rischio di incorrere nell'applicazione di sanzioni endoassociative, per aver violato regole e protocolli sportivi in ottemperanza a disposizioni e/o ordini dell'autorità statale. Proprio su questo peculiare profilo del contrasto fra ordinamento generale e ordinamento del calcio si intende porre il fuoco dell'attenzione, riflettendo sulla recentissima giurisprudenza del Giudice sportivo (d'ora in poi G.S.) da un lato[3], e del Giudice amministrativo (d'ora in poi G.A.) dall'altro[4].

Del resto, se è indubbia la primazia dell'ordinamento generale, nondimeno l'applicazione della disciplina di origine sportiva – lo si chiarirà a seguire – può giungere, nella sua concreta applicazione, fino a negarla.

Chiarito l'obiettivo dell'indagine, e spiegate le ragioni che la giustificano, qualche rapido accenno va fatto al metodo che si impiegherà. Naturalmente, indugiare troppo sul metodo scientifico nel campo del diritto – su cui ampio è il dibattito in dottrina[5] – porterebbe lo studio oltre i suoi circoscritti obiettivi. Limitandosi quindi a meramente dichiarare quello qui assunto, si procederà combinando induzione e deduzione: partendo dall'esame del diritto vivente, ricavato induttivamente dallo studio della giurisprudenza, le conclusioni alle quali i giudici sono pervenuti

[3] Utilizzando come cartina di tornasole una recentissima decisione del G.S.: si tratta della decisione del G.S. per la Serie A n. 53, di cui al comunicato ufficiale n. 140 del 18/1/2022, relativa alla gara Udinese – Salernitana del 21/12/2021, il cui testo è disponibile all'indirizzo *www.legaseriea.it/it/sala-stampa/comunicati*.

[4] Prendendo in esame quattro pronunce, aventi ad oggetto la medesima fattispecie: si tratta di Tar Piemonte, 8/1/2022, decr. n. 5/2022, Tar Friuli Venezia Giulia, 8/1/2022, decr. n. 1/2022, Tar Emilia-Romagna, Bologna, 8/1/2022, decr. n. 5/2022 e Tar Campania, Salerno, 8/1/2022, decr. n. 3/2022, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[5] Senza pretesa di esaustività si può rinviare ai contributi di: N. BOBBIO, voce *Metodo*, in *Nss. Dig. it.*, vol. X, 1964, pp. 602 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *In limine*, in *Dir. pubbl.*, 1, 1995; S. CASSESE, *Alla ricerca del sacro Graal. A proposito della rivista* diritto pubblico, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, pp. 789 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Il puro folle e il perfetto citrullo (Discutendo con Sabino Cassese)*, in *Dir. pubbl.*, 3, 1995, pp. 639 ss.; N. IRTI, *Nichilismo e metodo giuridico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2002, pp. 1159 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Pluralità dei metodi ed unità della giurisprudenza*, in *Dir. amm.*, 3-4, 1998, pp. 651 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Metodo giuridico e ricostruzione del sistema*, in *Dir. amm.*, 2002, pp. 11 ss.; L. IANNOTTA, *Dialogo sul metodo: osservazione e ricostruzione delle vicende giuridiche reali*, in *Dir. amm.*, 1, 2003, pp. 133 ss.; G.U. RESCIGNO, *Il giurista come scienziato*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2003, pp. 833 ss.; A. TRAVI, *Il metodo nel diritto amministrativo e gli 'altri saperi'*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2003, pp. 865 ss.; S. CASSESE, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *AIPDA Annuario 2006*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 87 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il ruolo del giurista studioso nel processo di modernizzazione della P.A.*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2016, pp. 1019 ss.; M. D'ALBERTI, *Metodo e metodi di studio dell'amministrazione pubblica*, in L. TORCHIA (a cura di), *Attraversare i confini del diritto. Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 31 ss.; C. DE FIORES, *Ascesa e declino del metodo orlandiano*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, pp. 21 ss.; C. PINELLI, *Certezza del diritto e compiti dei giuristi*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2019, pp. 549 ss.; S. RODOTÀ, *Un metodo tra i metodi?*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1990, pp. 273 ss.; S. PENASA, *Ai confini del diritto pubblico: ibridazione dei metodi e identità epistemologiche nel prisma del primato della Costituzione*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico. Vittorio Emanuele Orlando* reloaded, FrancoAngeli, Milano, 2020, pp. 171 ss.

ISSN 2036-7821

verranno scrutinate, in via deduttiva, alla luce «della *teoria generale del diritto*, della *logica giuridica* e dei *principi e valori* fondamentali dell'ordinamento»[6].

2. *Il rapporto fra ordinamento del calcio e ordinamento generale nell'orientamento del Giudice sportivo.*

Come chiarito in premessa, l'analisi della giurisprudenza del G.S. ha ad esclusivo oggetto la vicenda sottoposta al suo vaglio che ha origine dalla rinuncia della Unione Sportiva Salernitana Calcio a disputare la gara di campionato contro l'Udinese, prevista in calendario per la data del 21 dicembre 2021, in ottemperanza al provvedimento di quarantena precauzionale imposto dalla ASL di Salerno.

Il ragionamento alla base della pronuncia, che appare poco condivisibile, può così riassumersi. Pur partendo dalla corretta osservazione che «Gli atti e provvedimenti delle Aziende sanitarie locali […] finché validi ed efficaci […] costituiscono "atti amministrativi di fonte superiore rispetto alle norme federali, che cedono di fronte ai medesimi"»[7], il G.S. giunge comunque ad escludere che nella specie possa configurarsi una ipotesi di cd. *factum principis*, in grado di impedire l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 55 delle NOIF della FIGC[8], in quanto l'evento impediente (il provvedimento della ASL) «ha visto in qualche modo causalmente compartecipe la stessa società che invoca l'esimente»[9].

A tale conclusione il G.S. perviene esaminando i contenuti della interlocuzione scritta fra la Salernitana e la ASL, di cui al carteggio acquisito agli atti, nonché le modalità organizzative predisposte per il trasferimento della squadra a Udine.

Più in dettaglio, dalla lettura della decisone si apprende che alla comunicazione del primo caso di positività al Covid-19 fra i propri atleti, «segnalato alle ore 12.40 del 20 dicembre»[10], seguivano, per l'emersione di nuovi casi di positività, ulteriori tre e-mail[11] «che facevano riferimento a tutta una serie di potenziali rischi da contatto stretto per avvenuti pranzi e condivisione di locali»[12]. Dal contenuto di queste e-mail il giudicante ricava un primo argomento per fondare il proprio convincimento che il provvedimento interdittivo, emesso dall'ASL la medesima sera, «fosse in qualche modo "auspicato" (se non direttamente sollecitato)»[13].

---

[6] Così G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il ruolo del giurista studioso nel processo di modernizzazione della P.A.* cit., p. 1029 (corsivi dell'A.).

[7] Decisione n. 53/2022 cit.

[8] Secondo quanto stabilito dall'art. in parola: «Le squadre che non si presentano in campo nel termine di cui all'art. 54, co. 2, sono considerate rinunciatarie alla gara con le conseguenze previste dall'art. 53, salvo che non dimostrino la sussistenza di una causa di forza maggiore».

[9] Decisione n. 53/2022 cit.

[10] Così il testo della decisione n. 53/2022 cit.

[11] Secondo quanto riferisce il Giudice ciò sarebbe avvenuto alle ore 20.45, alle 22.16 ed infine alle 23.00 del 20 dicembre 2021, giorno precedente a quello previsto per la gara contro l'Udinese.

[12] Decisione n. 53/2022 cit.

[13] Così ancora la decisione n. 53/2022 cit.

ISSN 2036-7821

Un secondo elemento da cui ricavare la precostituita intenzione di non recarsi ad Udine per lo svolgimento dell'incontro, viene poi rinvenuto dal Giudice nel fatto che la Salernitana aveva programmato il trasferimento della squadra tramite un volo di linea, e non con apposito *charter*. In tal modo ometteva di fare applicazione delle «cautele che, nel rispetto dei Protocolli e secondo i criteri dell'ordinaria diligenza, le avrebbero consentito la trasferta in "bolla" e in sicurezza del gruppo squadra, isolate le accertate positività, nel rispetto delle prescrizioni sanitarie generali e specifiche per il settore»[14].

E così, esclusa l'applicabilità dell'esimente sportiva della forza maggiore (nella forma del cd. *factum principis*), il G.S. irroga alla Società campana la sanzione della sconfitta per 3-0 con la decurtazione di un punto in classifica. La Salernitana – come accadde per la Società Sportiva Calcio Napoli lo scorso anno[15] –, viene punita per aver contribuito, con il proprio comportamento, a creare le condizioni che hanno legittimato l'ASL competente ad emanare il provvedimento che ha poi vietato la trasferta di Udine[16].

Ora, la decisione in esame – al pari di quella appena richiamata resa dal medesimo giudice nei confronti del Napoli[17] –, solleva notevoli dubbi riguardanti l'*iter* argomentativo utilizzato, portando a riflettere sulle finalità realmente perseguite, da valutarsi alla luce dei rapporti intercorrenti fra ordinamento generale e ordinamento del calcio in un momento di particolare conflittualità.

A voler seguire il ragionamento del G.S., il comportamento negligente (se non addirittura dolosamente preordinato a non disputare l'incontro) posto in essere dalla Salernitana dovrebbe ricavarsi, per un verso, dalle numerose e ravvicinate interlocuzioni con la ASL. Interlocuzioni volte, non solo a comunicare il numero dei contagiati all'interno del gruppo squadra, ma anche a rappresentare i timori per una possibile, ancor maggiore, estensione dei contagi.

Un siffatto contegno – a dire il vero –, sembra tutt'altro che negligente, ed anzi assolutamente doveroso, a meno di non voler ritenere che, al fine di evitare l'applicazione della sanzione sportiva, la Salernitana avrebbe dovuto tacere all'autorità sanitaria della insorgenza dei nuovi positivi unitamente alle circostanze da cui poter dedurre le reali potenzialità espansive del contagio.

Per altro verso, il comportamento scorretto della Salernitana sarebbe rinvenibile nelle modalità della trasferta organizzata mediante l'utilizzo di un volo di linea, e non di

[14] Così recita la decisione n. 53/2022 cit. all'ultimo punto dei motivi di diritto.

[15] Si tratta, com'è ben noto, della analoga vicenda, originata dalla mancata partenza del Napoli per la trasferta di Torino contro la Juventus, in ottemperanza ad un provvedimento della ASL, poi terminata con il pieno riconoscimento delle ragioni della Società partenopea ad opera del Collegio di Garanzia del CONI, ultimo grado della giustizia sportiva (decisione n. 1 del 7 gennaio 2021).

[16] Come riferito dal G.S., il provvedimento della ASL dispone la «sospensione dell'attività della squadra e della partecipazione ad eventi sportivi».

[17] Si tratta della decisione n. 56/2020, di cui al Comunicato Ufficiale n. 65 del 14/10/2020.

ISSN 2036-7821

un *charter* così da garantire il viaggio ad Udine 'in bolla'. Anche questo argomento merita un giudizio critico, giacché appare inidoneo ad escludere la sussistenza della forza maggiore.

A ben riflettere, infatti, l'utilizzo del *charter* non costituisce un obbligo per la Società sportiva, in quanto il protocollo federale si limita a stabilire che «è opportuno […] evitare l'attraversamento dell'aeroporto, privilegiando, sempre laddove possibile, soluzioni charter a quelle dei voli di linea»[18]. Non si comprende, pertanto, in base a quale logica il legittimo esercizio di una facoltà, espressamente riconosciuta, debba essere qualificato come condotta negligente.

Potrebbe opinarsi diversamente se la scelta per il volo di linea, in luogo del *charter*, fosse stata presa successivamente all'accertamento della prima positività Covid-19. Tuttavia considerando che la comunicazione di questa – lo si ricava dal testo della decisione – è avvenuta alle 12,40 del 20 dicembre (giorno anteriore a quello della trasferta) è del tutto ragionevole presupporre che – seguendo la normale diligenza organizzativa – le modalità della trasferta fossero state già definite ben prima, in un tempo nel quale non fosse ipotizzabile lo scenario da ultimo manifestatosi.

Le circostanze fattuali, dunque, mal si prestano a sostenere il ragionamento del G.S. Altrettanto è a dirsi con riguardo alle ragioni giuridiche poste alla base del *decisum*.

Ed invero, attesa la non discutibile la primazia del diritto statale su quello dell'ordinamento settoriale del calcio, non sembra potersi dubitare che la regola da applicare nel caso di specie poteva essere solo ed unicamente quella contenuta nella Circolare del Ministero della Salute del 18 giugno 2020 (in vigore al verificarsi del fatto), secondo la quale – fermo restando l'obbligo della società sportiva di informare correttamente l'autorità sanitaria territoriale circa le reali dimensioni del contagio – spetta al Dipartimento di prevenzione dell'ASL fornire «informazioni e indicazioni chiare, anche per iscritto, sulle misure precauzionali da attuare ed eventuale documentazione informativa generale sull'infezione da SARS-CoV-2, comprese le modalità di trasmissione, gli interventi di profilassi necessari (sorveglianza attiva, quarantena, ecc.), le istruzioni sulle misure da attuare in caso di comparsa di sintomatologia e la descrizione dei possibili sintomi clinici».

Non v'è chi non veda che l'obbedienza prestata a queste prescrizioni integri un preciso dovere giuridico al quale non è in alcun modo consentito sottrarsi, dovendosi pertanto escludere ogni conseguenza sanzionatoria, anche di natura sportiva.

L'assunto sembra essere difficilmente opinabile trovando espressa esplicitazione da parte delle Sezioni Unite del Collegio di Garanzia dello Sport (ultimo grado della

[18] Si tratta delle «Indicazioni Generali per la pianificazione, organizzazione e gestione della Stagione Sportiva 2021/2022», versione 4 (applicabile alla fattispecie *ratione temporis*), adottate dalla F.I.G.C. in data 3 dicembre 2021, consultabili in *www.figc.it/it/federazione/norme/protocolli-allenamenti-e-gare-nell-emergenza-covid-1/stagione-2021-2022/*.

ISSN 2036-7821

giustizia sportiva)[19], secondo le quali «la richiesta di informazioni e chiarimenti», e, dunque, a maggior ragione, la scrupolosa comunicazione delle circostanze del contagio, «lungi dall'essere un atto preordinato a precostituire un elemento per non adempiere all'obbligo rimesso, è invece la diretta applicazione della richiamata Circolare, che è l'atto normativo gerarchicamente superiore, rispetto al quale cedono tutte le norme federali incompatibili con il medesimo»[20].
La pronuncia del G.S. in esame – com'è evidente – sebbene richiami il principio di primazia dell'ordinamento generale e delle sue regole, nel decidere lo tradisce, lanciando inequivocabilmente il segnale di restare funzionalizzato all'esclusivo interesse dell'ordinamento sportivo, trascurando di coniugarlo con quello superiore[21]. E cioè operando con unicamente obiettivo di non interrompere, od anche solo rallentare, il flusso di introiti che ridonda sul gioco del calcio[22].

3. *Il rapporto fra ordinamento del calcio e ordinamento generale nell'orientamento del Giudice amministrativo.*
Di recente, anche il G.A. ha avuto modo di esprimersi sul rapporto fra ordinamento generale e ordinamento sportivo. A provocarne l'intervento è stata l'adozione, da parte delle autorità sanitarie territorialmente competenti, del provvedimento di cd. 'quarantena precauzionale' (impositiva del divieto di allontanamento dal proprio domicilio) nei confronti di tutti gli atleti, tesserati in prima squadra, delle Società Sportive Torino, Udinese, Salernitana e Bologna.
Più in dettaglio, la ASL di Torino, accertata la presenza di 8 casi di positività al Covid-19, ha disposto «il divieto di allontanamento dal domicilio di tutti gli appartenenti al gruppo», prescrivendo, altresì, «l'obbligo di isolamento per i soggetti

[19] Nella richiamata analoga vicenda riguardante la rinuncia del Napoli alla trasferta di Torino, si v. *retro* alla nt. 15.

[20] Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 1 del 7 gennaio 2021, in *www.coni.it/it/attivita-istituzionali/collegio-di-garanzia-dello-sport/giudizi/giudizi-2021.html*.

[21] Il G.S. – come è stato fatto notare da G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Adesso basta, misura è colma*, in *www.tuttonapoli.net*, 24/1/2022 – mostra così «di servire – e con goffa disinvoltura – un interesse, quello dell'autonomo sì, ma non sovrano (e perciò sottostante), ordinamento sportivo, ormai sempre più spudoratamente finalizzato a conseguire un solo scopo (ben lontano da quello nobile dello sport): fare soldi».

[22] Ne è ulteriore, esplicito, esempio il recente Comunicato Ufficiale della Lega Calcio, n. 126 del 6/1/2022, rubricato «Regole relative a impatto covid-19 gestione casi di positività e rinvio gare», il quale così dispone: «1. qualora uno o più calciatori dello stesso Club risultassero positivi al virus SARS-CoV-2 la gara sarà disputata, secondo il calendario di ciascuna competizione, purché il Club in questione abbia almeno tredici calciatori (di cui almeno un portiere) tra quelli iscritti nelle rose della Prima Squadra e della formazione Primavera nati entro il 31 dicembre 2003, risultati negativi ai test entro il termine del punto 4; 2. qualora il Club non disponga del numero minimo di calciatori di cui al punto 1, la Lega, delibererà di conseguenza; 3. qualora il Club sia in grado di disporre del suddetto numero minimo di calciatori e comunque non presenti in campo la squadra, subirà le sanzioni previste dall'articolo 53 delle N.O.I. F.». Questa disciplina, precisa il medesimo Comunicato, è funzionale ad assicurare «l'obiettivo primario di garantire la disputa di tutte le Competizioni organizzate dalla Lega Nazionale Professionisti Serie A nell'interesse delle Associate, dei Licenziatari dei diritti audiovisivi, dei Tifosi e degli Sponsor».

ISSN 2036-7821

positivi al tampone e, al contempo, il divieto generalizzato di allontanamento dal domicilio per i soggetti asintomatici (vaccinati e non vaccinati)»[23].
In maniera ancor più stringente, l'Azienda Sanitaria Universitaria del Friuli Centrale, «accertato che nel Gruppo Squadra dell'Udinese Calcio si sono verificati 11 casi di positività al COVID», ha stabilito «il divieto di esercitare sport di squadra di contatto dal 5 al 9 gennaio 2022»[24]. E così anche la AUSL di Bologna nel cui provvedimento – lo riferisce il decreto del G.A. – si stabilisce «che tutti i componenti del gruppo squadra non potranno partecipare ad eventi sportivi ufficiali per almeno 5 giorni fino al 09/01/2021 e comunque per ognuno dei componenti valgono le suddette prescrizioni fino alla risoluzione completa dei relativi provvedimenti»[25].
Una prescrizione di comportamento maggiormente articolata è, invece, quella adottata dalla ASL di Salerno, che, a seguito della verifica di 5 casi di positività al Covid-19 «nel "Gruppo Squadra" della "U.S. Salernitana 1919"», ha disposto «l'obbligo di isolamento per i soggetti positivi al tampone; l'obbligo di quarantena domiciliare per 5 giorni per i componenti della squadra con ciclo vaccinale completato da più di 120 giorni o con green pass valido, se asintomatici»[26].
Quale conseguenza dei descritti provvedimenti, tutte le società sportive sottoposte all'obbligo di quarantena comunicavano alla Lega Nazionale Professionisti Serie A (d'ora innanzi Lega Calcio) l'impossibilità di prendere parte alle gare di campionato in programma il 6 ed il 9 gennaio 2022.
Preso atto del vincolo imposto dall'autorità sanitaria, la Lega Calcio, mutando il proprio pregresso approccio[27], ha proceduto all'impugnazione di tali provvedimenti restrittivi dinanzi ai Tribunali amministrativi territoriali, ottenendo tre decreti cautelari di accoglimento, da parte dei Tar del Piemonte, del Friuli Venezia Giulia e

[23] Così si legge nella premessa fattuale di Tar Piemonte, 8/1/2022, decr. n. 5/2022, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[24] In tal senso è la descrizione dei fatti effettuata da Tar Friuli Venezia Giulia, 8/1/2022, decr. n. 1/2022, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Il Giudice chiarisce ulteriormente che il divieto imposto dalla Asl riguardava «tutti gli atleti: sia per quelli sottoposti al (mero) regime di autosorveglianza, sia per quelli evidentemente sottoposti a quarantena».

[25] Cfr. la ricostruzione dei fatti effettuata da Tar Emilia-Romagna, Bologna, 8/1/2022, decr. n. 5/2022, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[26] Così Tar Campania, Salerno, 8/1/2022, decr. n. 3/2022, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[27] Il riferimento corre alla irrogazione della sanzione sportiva della sconfitta a tavolino e della penalizzazione in classifica di un punto nei confronti della Società Sportiva Calcio Napoli, per non aver disputato l'incontro di campionato con la Juventus F.C. in quanto colpita da un provvedimento di quarantena precauzionale del medesimo tenore di quelli descritti. Vicenda, com'è ben noto, conclusasi, dopo tre gradi di giustizia sportiva, con una decisione favorevole alla compagine partenopea da parte delle Sezioni Unite del Collegio di Garanzia del CONI, secondo cui «Quegli atti rappresentano il c.d. factum principis, che ha impedito la prestazione della SSC Napoli, sia perché entrambi sono atti amministrativi di fonte superiore rispetto alle norme federali, che cedono di fronte ai medesimi, sia perché applicativi di una Circolare emergenziale del Ministero della Sanità, sia perché coerenti proprio con il procedimento previsto dal comma 6 della richiamata Circolare» (in *www.coni.it/images/collegiodigaranzia/2021/Decisione_n._1-2021_-_Ric._111-2020_-_Napoli-FIGC_e_altri.pdf*).

ISSN 2036-7821

della Campania (Sez. di Salerno), ed una pronuncia di diniego, da parte del Tar dell'Emilia Romagna.
Per effetto di queste decisioni cautelari, tutte le gare della ventunesima giornata del massimo campionato di calcio sono state disputate, rimanendo sospeso unicamente l'incontro fra le squadre del Cagliari e del Bologna, da subito rinviato alla data dell'11 gennaio, e cioè due giorni dopo la scadenza del periodo di quarantena obbligatoria disposta dall'AUSL di Bologna.

3.1. *Le ragioni alla base dei decreti cautelari.*
Con la sola eccezione della pronuncia del Tar dell'Emilia Romagna, che, rigettando la richiesta cautelare, si limita, in maniera forse eccessivamente sbrigativa, a ribadire il principio generale in virtù del quale «risulta prevalente […] la tutela dell'interesse pubblico fondamentale alla salvaguardia della sicurezza sanitaria collettiva rispetto all'interesse privato, economico e sportivo fatto valere in giudizio dalla società ricorrente»[28], tutte le altre decisioni di accoglimento si soffermano a ricostruire in maniera più ampia, sebbene sostanzialmente pedissequa, il quadro normativo di riferimento, da cui discenderebbe l'illegittimità, almeno *prima facie*, dei provvedimenti impugnati, e le ragioni di urgenza che giustificherebbero l'emissione del provvedimento cautelare.
L'esame delle decisioni in parola rivela numerosi elementi di criticità, relativi, sia alla corretta individuazione ed interpretazione del dato normativo applicabile, sia alla sussistenza del *periculum in mora* posto a fondamento dei decreti di sospensione.

3.2 *L'individuazione del dato normativo applicabile.*
Tutti i decreti di accoglimento, al fine di sostenere l'illegittimità dei provvedimenti di quarantena emanati dall'Autorità sanitaria territorialmente competente, fanno propri due ordini di considerazioni.
Anzitutto, i Giudici amministrativi di prime cure ritengono violata, da parte dei provvedimenti impugnati, la disciplina di cui all'art. 2, D.L. 229/2021, che, introducendo il co. 7-bis all'art. 1, D.L. 33/2020[29], esclude dall'obbligo di quarantena «coloro che, nei 120 giorni dal completamento del ciclo vaccinale primario o dalla guarigione o successivamente alla somministrazione della dose di richiamo, hanno avuto contatti stretti con soggetti confermati positivi al COVID-19»[30]. La disposizione

[28] Il testo del decreto è consultabile all'indirizzo *www.giustizia-amministrativa.it*. La 'frettolosità' della pronuncia cautelare è dimostrata, non soltanto dalla estrema sinteticità della motivazione, che non caratterizza, invece, i decreti di accoglimento emessi dagli altri Tar aditi, ma anche dal fatto che la Lega Nazionale Professionisti Serie A viene erroneamente indicata come società ricorrente e non come associazione (non riconosciuta), secondo quanto stabilito all'art. 1 del relativo statuto (in *www.lega-pro.com/pdf/statuto-legapro.pdf*).
[29] Recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» (convertito con modificazioni dalla L. 74/2020).
[30] Così all'art. 2, co. 1, del D.L. 229 del 30/12/2021, in *www.normattiva.it*.

ISSN 2036-7821

– non manca di rilevarlo il Tar Piemonte – stabilisce altresì che a tali soggetti «è fatto obbligo di indossare dispositivi di protezione delle vie respiratorie di tipo FFP2 fino al decimo giorno successivo alla data dell'ultimo contatto stretto con soggetti confermati positivi al COVID-19»[31].

Ugualmente sarebbe stata violata la circolare del Ministero della Salute del 18 giugno 2020 – che i giudici amministrativi aditi definiscono, sia pur in parentesi, «tuttora vigente»[32] –, con la quale «si è stabilito, con specifico riguardo alle attività sportive, che, nel caso di quarantena dell'intero "Gruppo Squadra" per la accertata positività di uno o più componenti dello stesso, l'intero gruppo possa essere posto "in bolla" e possano così svolgersi gli allenamenti e le partite dei campionati professionistici, previa effettuazione di test nel giorno della gara»[33].

Ad un attento esame, le riferite argomentazioni suscitano significative perplessità, relativamente tanto all'interpretazione del dato normativo (ammesso e non concesso si tratti sempre di fonti giuridiche) che i Giudici espressamente richiamano, quanto (forse soprattutto) a quel che del medesimo dato omettono di considerare.

Per ragioni di sistematicità nella ricostruzione della normazione rilevante, sembra maggiormente proficuo muovere proprio dall'esame della circolare ministeriale del 18 giugno 2020, sulla cui violazione i vari Tribunali aditi insistono particolarmente al fine di ricavare l'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

In primo luogo – ma sul punto si avrà modo di tornare allorquando verranno esaminate le novità introdotte dal recente D.L. 229/2021 –, adoperare come parametro di legittimità dei provvedimenti amministrativi impugnati una circolare ministeriale, dai contenuti (almeno per la gran parte) esplicativi, sembra operazione giuridicamente assai discutibile. Così come appare improprio (per descrivere la 'rilevanza' della circolare al fine di decidere sulla domanda proposta) l'utilizzo dei sintagmi «tuttora vigente» e «perdurante efficacia», che andrebbero più correttamente riferiti ad atti qualificabili, senza incertezze, come fonti del diritto obiettivo[34].

L'impianto motivazionale che sorregge i decreti di accoglimento però solleva dubbi ancor più consistenti con riguardo alla circolare del giugno 2020, una parte

[31] Viene altresì prescritto «di effettuare un test antigenico rapido o molecolare per la rilevazione dell'antigene Sars-Cov-2 alla prima comparsa dei sintomi e, se ancora sintomatici, al quinto giorno successivo alla data dell'ultimo contatto».

[32] In tal senso si esprimono il Tar del Piemonte ed il Tar della Campania (Sez. di Salerno), laddove il Tar del Friuli Venezia Giulia, con analoga formula, sostiene la «perdurante efficacia della circolare del Ministero della Salute del 18 giugno 2020».

[33] Così Tar Piemonte, decr. n. 5/2022 cit. Analogamente si esprimono anche il Tar Campania (Sez. di Salerno) e quello Friuli Venezia Giulia.

[34] Per la ricostruzione dei quali si v. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Jovene, Napoli, 2003, *passim*.

ISSN 2036-7821

significativa della quale viene dai giudici amministrativi non presa in considerazione.

In essa, infatti, si stabilisce che il Dipartimento di prevenzione – e cioè la struttura tecnico-funzionale di ciascuna ASL preposta alla promozione ed alla tutela della salute pubblica nella circoscrizione territoriale di riferimento[35] – «*può* prevedere […] l'esecuzione del test, con oneri a carico delle società sportive, per la ricerca dell'RNA virale, il giorno della gara programmata, successiva all'accertamento del caso confermato di soggetto Covid-19 positivo, in modo da ottenere i risultati dell'ultimo tampone entro 4 ore e consentire l'accesso allo stadio e la disputa della gara solo ai soggetti risultati negativi al test molecolare»[36], con il che sembra difficile revocare in dubbio che la disposizione assegni alla P.A. un spazio di scelta tecnico-discrezionale[37].

Una volta chiarito che in presenza di una emergenza pandemica, la decisione di consentire (o meno), secondo le modalità descritte, lo svolgimento di una competizione sportiva rappresenta l'esito di una valutazione tecnico-discrezionale rimessa ai singoli Dipartimenti territoriali di prevenzione, il sindacato del giudice avrebbe dovuto appuntarsi sulla verifica di eventuali profili di irragionevolezza della decisione assunta e concludere per sussistenza di un eventuale vizio di eccesso di potere.

E invece, il G.A. si esprime come per aver individuato una mera violazione di legge. A ciò si aggiunga che il G.A. conclude in tal modo considerando come violazione di legge la violazione di un atto della cui natura normativa appare non peregrino dubitare[38].

Ma v'è di più. Al fine di precisare il protocollo da osservare per consentire lo svolgimento di incontri sportivi di livello professionistico, la circolare ministeriale rinvia al «parere del 12 giugno 2020 n. 88 del Comitato tecnico scientifico nominato con ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 630 del 3 febbraio 2020»[39].

Dal parere si evince che la definizione di tali modalità si deve al recepimento di una proposta «ricevuta dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio mirante a rendere

---

[35] Altrimenti, e più correttamente, il riferimento avrebbe dovuto essere alla Direzione generale della prevenzione sanitaria del Mistero della Salute.

[36] Il testo della circolare ministeriale è consultabile all'indirizzo: *www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2020&codLeg=74563&parte=1%20&serie=null*, (corsivo di chi scrive).

[37] Sulla discrezionalità tecnica, si v. da ultimo A. MOLITERNI (a cura di), *Le valutazioni tecnico-scientifiche tra amministrazione e giudice. Concrete dinamiche dell'ordinamento*, Jovene, Napoli, 2021.

[38] Sulla natura normativa delle circolari s'è sempre dubitato, non che si debba escludere in radice che una circolare possa contenere un atto normativo ma affinché ciò accada occorre che di volta in volta si riscontri in concreto che oggetto, contenuto e finalità dell'atto corrispondano a quelli propri di un atto fonte del diritto obiettivo. In proposito vi v., ancora una volta, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'atto fonte del diritto obiettivo* cit.

[39] Così il testo della circolare del 18/6/2020.

ISSN 2036-7821

maggiormente agevole lo svolgimento delle attività sportive delle Società di calcio professionistiche della Serie A». Rispetto alla proposta il Comitato tecnico scientifico così si esprime: «*Premessa la corrente non compatibilità della proposta con il già citato Decreto Legge 16/05/2020, n. 33 attualmente in vigore*, il CTS (anche alla luce di quanto adottato in altri Paesi Europei) considera ricevibile dal punto di vista squisitamente medico scientifico, in virtù dell'attuale evoluzione epidemica favorevole, la proposta di effettuare test per la ricerca dell'RNA virale il giorno della successiva gara programmata per tutto il gruppo squadra così da avere i risultati dell'ultimo tampone entro 4 ore e consentire l'accesso allo stadio e la disputa della gara solo ai soggetti risultati negativi al test molecolare»[40].

Secondo il parere CTS, dunque, le modalità proposte dalla F.I.G.C. sarebbero sì scientificamente ricevibili, ma non per questo giuridicamente legittime.

Sulle base di tali semplici osservazioni, ben potrebbe inferirsi che – contrariamente a quanto ritenuto dal Collegio di Garanzia del CONI nel caso Napoli[41] – per il G.A. il *factum subiectis*, a dir così (dato dalla proposta della Federcalcio recepita nella circolare ministeriale del 18 giugno 2020), prevalga sulla *voluntas principis* (espressa dai provvedimenti amministrativi emanati dalle varie ASL territoriali). Conclusione che – con ogni evidenza – appare a dir poco bizzarra.

Del resto sebbene al potere previsto dalla richiamata circolare ministeriale del giugno 2020 sia possibile rinvenire, almeno in apparenza, un fondamento nell'art. 2 del successivo D.L. 229/2021[42] – laddove (inserendo il co. 7-ter all'art. 1 del D.L. 33/2020) si dispone che «Con circolare del Ministero della salute sono definite le modalità attuative dei commi 6 e 7 sulla base dei criteri stabiliti dal Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020»[43] –, tuttavia, la recentissima novella in parola non sembra comunque consentire di condividere le conclusioni cui giungono i tre decreti di accoglimento, per i quali i provvedimenti delle ASL sono illegittimi per contrasto con la circolare del 2020.

Ed infatti – pur volendo trascurare che la sospensione della quarantena precauzionale, al fine di consentire lo svolgimento di eventi sportivi professionistici, sia prevista dalla circolare solo come una possibilità (all'esito di una valutazione tecnico-discrezionale rimessa al Dipartimento di prevenzione territorialmente competente) – i commi 6 e 7 dell'art. 1, D.L. 33/2020, (cui rimanda il co. 7-ter)

[40] Così recita, a pagina 5, il parere del 12 giugno 2020 n. 88 del Comitato tecnico scientifico nominato con ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 630 del 3 febbraio 2020, consultabile all'indirizzo Internet *https://emergenze.protezionecivile.gov.it/it/sanitarie/coronavirus/verbali-comitato-tecnico-scientifico* (corsivo di chi scrive).

[41] Si v. *retro* testo e nt. 15.

[42] Entrato in vigore, *in parte qua*, il 31/12/2021.

[43] In *www.normattiva.it*.

ISSN 2036-7821

disciplinano le modalità di svolgimento della quarantena precauzionale e non anche sue eventuali deroghe, che, invece, sono contemplate dal successivo co. 7-bis.
Quest'ultima disposizione (che non tollera deroghe ad opera di circolari ministeriali e, più in generale, da parte di altre fonti del diritto obiettivo di livello amministrativo) pur prevedendo che il regime di quarantena precauzionale «non si applica a coloro che, nei 120 giorni dal completamento del ciclo vaccinale primario o dalla guarigione o successivamente alla somministrazione della dose di richiamo, hanno avuto contatti stretti con soggetti confermati positivi al COVID-19»[44] stabilisce, altresì, che ad essi «è fatto obbligo di indossare dispositivi di protezione delle vie respiratorie di tipo FFP2 fino al decimo giorno successivo alla data dell'ultimo contatto stretto con soggetti confermati positivi al COVID-19». È del tutto ovvio che una siffatta prescrizione sia del tutto incompatibile con lo svolgimento di una competizione sportiva.

3.3. *La valutazione del periculum in mora.*
Qualche perplessità suscita anche la ritenuta sussistenza del *periculum in mora*, ovverosia di un danno grave e irreparabile derivante dalla esecuzione del provvedimento impugnato[45], tale da giustificare l'immediata sospensione dell'efficacia.
Ad avviso del Tar Piemonte e del Tar Friuli Venezia Giulia – che si esprimono sul punto con un rapidissimo passaggio motivazionale –, esso sarebbe sussistente «al rinvio delle gare di campionato in calendario fino al 9 gennaio, rispetto al quale il tribunale non potrebbe utilmente pronunciarsi nella ordinaria trattazione collegiale»[46].
Più articolata è, invece, l'argomentazione utilizzata dal Tar Campania (Sez. di Salerno), secondo cui sussistono «i presupposti per l'accoglimento dell'istanza cautelare monocratica […], per la dichiarata impossibilità di recuperare tutte le giornate di gara perse entro la data di conclusione del Campionato di serie A», anche perché – prosegue il Giudice – «non è ravvisabile un concreto pericolo di danno alla salute pubblica laddove venga rispettata la prescrizione della previa effettuazione del test nel giorno della gara ai sensi della suindicata circolare del Ministero della Salute del 18 giugno 2020»[47].

[44] L'affermazione è rinvenibile, anche se con differente enfasi, nei decreti sia il Tar del Piemonte sia del Tar Campania (Sez. di Salerno).
[45] Come osservato da G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 322, si tratta comunque di un danno «irreparabile, non in senso assoluto, ma con riferimento alla capacità del giudice, nel caso dovesse decidere per l'accoglimento del ricorso, di ripristinare lo *status quo ante*».
[46] Questa è l'argomentazione, del tutto identica, utilizzata dal Tar del Piemonte e da quello del Friuli Venezia Giulia.
[47] Tar Campania, Salerno, 8/1/2022, decr. n. 3/2022, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

ISSN 2036-7821

Dall'esame delle motivazioni a sostegno delle decisioni di accoglimento – e riservando una particolare attenzione al *dictum* del G.A. campano in ragione della sua maggiore chiarezza espositiva –, è possibile avanzare le seguenti considerazioni.
Anzitutto occorrerebbe domandarsi: *quid juris* nell'ipotesi in cui nell'udienza collegiale si decidesse di non confermare la misura cautelare monocratica. La gara andrebbe nuovamente disputata in esecuzione di una siffatta decisione del Collegio, o sarebbe necessario anche impugnare dianzi al G.A. il provvedimento di omologazione del risultato da parte degli organi sportivi competenti? Ed in tale ultima ipotesi, essendo l'omologazione comunque finalizzata «a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive»[48], non dovrebbe trovare applicazione l'esenzione dalla giurisdizione statuale prevista dall'art. 2, co. 1, lett. a), del D.L. 280/2003[49]? È palese che si tratti di questioni che, forse, i giudici aditi avrebbero dovuto tenere in considerazione.
In secondo luogo, con riguardo all'impossibilità di procedere al recupero delle gare eventualmente sospese occorre osservare (non potendosi attingere al materiale probatorio in possesso del giudice), che per l'unica gara non disputata, a seguito del rigetto dell'istanza cautelare da parte del Tar Emilia Romagna, è stata da subito prevista la data del recupero per il giorno immediatamente successivo ai cinque di quarantena precauzionale imposti dall'AUSL di Bologna ai sensi dell'art. 1, co. 7-bis, del D.L. 33/2020.
D'altronde, già altre gare del calendario di serie A precedentemente non disputate per motivi sanitari – rispetto alle quali nessun provvedimento urgente è stato chiesto al G.A. dalla Lega Calcio – saranno recuperate successivamente (sebbene non siano state ancore fissate le relative date) [50]. Tutto ciò lascia immaginare che in un'unica data ben potessero essere disputate anche le gare non svolte per effetto dei provvedimenti di quarantena precauzionale emanati dalle ASL territorialmente competenti.

[48] Così recita l'art. 2, co. 1, lett. a), del D.L. 280/2003, recante «Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva».

[49] Il richiamato articolo individua la cognizione di queste controversie come «riservata all'ordinamento sportivo». Il testo del D.L. è consultabile in *www.normattiva.it*. Non va omesso di rilevare che, secondo quanto sostenuto da Cons. Stato, Sez. VI, 7/5/2013, ord. n. 1628, in *www.giustizia-amministrativa.it*, «l'assetto degli interessi venuto a delinearsi, in particolare, a seguito della sentenza di questa sezione n. 5782 del 2008 e di quella della Corte costituzionale n. 49 del 2011, è nel senso che nelle materie "riservate" all'ordinamento sportivo […] l'azione esperibile dinanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, *può consistere (nell'ambito della tutela aquiliana) solo nel risarcimento del danno per equivalente* (pena, altrimenti, il *vulnus* al suindicato principio autonomistico dell'ordinamento sportivo)». Sul punto sia, inoltre, consentito di rinviare a G. MARTINI, *Ordinamento del calcio e ordinamento giuridico generale. Il diritto amministrativo in un settore di rilevante interesse economico-sociale* cit.

[50] Si tratta delle gare in programma per il giorno 6 gennaio 2022: Bologna – Inter; Atalanta – Torino; Salernitana – Venezia e Fiorentina – Udinese.

ISSN 2036-7821

È poi poco persuasiva l'argomentazione – sottesa ai decreti cautelari del Tar Piemonte e del Tar Friuli Venezia Giulia e meglio espressa dal Tar Campania (Sezione di Salerno) – secondo cui non sarebbe ravvisabile «un concreto pericolo di danno alla salute pubblica» in ipotesi di «effettuazione di test nel giorno della gara»[51], giusta quanto prescritto dalla circolare ministeriale del 18 giugno 2020.
Ove si consideri che la decisione di consentire lo svolgimento di una competizione sportiva è pur sempre rimessa al potere di scelta tecnico-discrezionale del Dipartimento territoriale di prevenzione – che dovrà accertare (scegliendo il criterio tecnico-scientifico ritenuto più idoneo) la presenza di un presupposto di incerta rilevabilità, qual è la sussistenza del pericolo (o meno) per la salute pubblica, appare difficilmente condivisibile la conclusione cui giungono i Tar aditi.
Affermare, con toni così perentori ed assertivi, che il rispetto delle condizioni indicate nella circolare ministeriale del 18 giugno 2020 preserva, *sic et simpliciter*¸ da ogni rischio per la salute pubblica, oltre a 'tradire' il dato testuale della circolare (di cui pure i giudici dichiarano di fare applicazione), costituisce una inaccettabile invasione della sfera d'azione riservata alla P.A.
Infine, un'ultima valutazione va fatta con riguardo al peso che nella decisione dei Tar potevano, e dovevano, giocare i valori della lealtà e dell'equilibrio nelle competizioni sportive, la lettura dei decreti cautelari di accoglimento restituisce la convinzione che, nella valutazione dei giudici amministrativi di prime cure, un peso preponderante sia stato riconosciuto al pregiudizio «collegato al rinvio delle gare di campionato in calendario»[52], senza alcuna ulteriore considerazione per le conseguenze che la disputa degli incontri avrebbe avuto sulla alterazione dei valori delle squadre da schierare in campo.
Non pare revocabile in dubbio che pure a tale profilo il giudice dovesse prestare attenzione nel giudizio. Ed infatti – come chiarito dal Consiglio di Stato[53] – allorquando il G.A. va ad incidere con propri provvedimenti su rapporti che hanno origine nell'ordinamento sportivo, o comunque si riflettono sulle dinamiche interne di tale ordinamento, non può omettere di considerare «che l'ordinamento sportivo […] dagli albori ha i fondamentali nello sport inteso come attività di ricreazione umana (*desport*, diporto), quand'anche agonistica o praticata in veste professionale; vale a dire di cura del benessere fisico in termini di salute, di formazione della personalità, di educazione alla cooperazione e alla sana e leale competizione». Il che finisce con l'influenzare anche il tipo di tutela che il G.A. può in concreto garantire[54].

[51] Così Tar Campania, Salerno, decr. n. 3/2022 cit.
[52] La formula utilizzata è la medesima in tutti i decreti di accoglimento.
[53] Così Cons. Stato, Sez. V, 22/8/2018, n. 5019, in *Foro Amm., Cons. Stato*, 2018, pp. 1222 ss.
[54] Nella specie il Consiglio di Stato, partendo da tale presupposto, ha ritenuto che «Dette caratteristiche generali si riflettono sul perimetro della tutela risarcitoria, che rileva solo come tutela dell'eventuale lesione *interna* ad un ordinario e corretto sviluppo della "attività sportiva"».

ISSN 2036-7821

I Tar aditi, dunque, avrebbero dovuto esprimersi in coerenza con quanto condivisibilmente affermato dal Consiglio di Stato, assicurando che l'equilibrio e la lealtà delle competizioni costituiscano valori primari dell'ordinamento sportivo, valori che, pertanto, non potevano trascurare di considerare.
D'altronde, che equilibrio e lealtà rilevassero nell'ambito dei giudizi instaurati dalla Lega Calcio sembrerebbe dimostrato anche dal fatto che la stessa ricorrente individua come controinteressati le Società sportive colpite dal provvedimento di quarantena precauzionale, il cui evidente interesse a mantenere in vita il provvedimento impugnato è senz'altro ricollegabile più alla volontà di preservare l'equilibrio dei valori in campo, che non all'esigenza di evitare la diffusione del contagio. Ove a rilevare fosse stato quest'ultimo interesse, controinteressati da convenire necessariamente in giudizio avrebbero dovuto essere le squadre avversarie delle società colpite dal provvedimento impugnato[55].

4. *Brevi osservazioni conclusive.*
Non pare revocabile in dubbio che, in un momento storico segnato da una gravissima emergenza sanitaria, la principale preoccupazione delle autorità istituzionali debba essere quella di tutelare al meglio la salute pubblica. Ed è altrettanto vero che nel fare ciò non possa essere del tutto azzerata la considerazione per le ragioni dell'economia, essendo la capacità produttiva di un Paese valore da cui dipende, in maniera rilevantissima, il livello di benessere della collettività.
Quella costituita dal calcio è di sicuro, almeno a livello nazionale, l'impresa maggiormente fiorente, realizzando una incidenza del valore della produzione sul PIL italiano pari a circa lo 0,19%, che rappresenta il 12% del PIL del calcio mondiale[56].
Non sembra, pertanto, potersi dubitare che l'impugnazione dei provvedimenti dell'autorità sanitaria da parte della Lega Calcio – che ha trovato accoglimento nelle tre pronunce cautelari – volesse tutelare un interesse non soltanto di natura sportiva (lo svolgimento delle competizioni nei tempi programmati), bensì, e forse principalmente, di natura economica (ad evitare che da ritardi e spostamenti derivasse un decremento degli utili). Di ciò è traccia evidente nella decisione del Tar dell'Emilia Romagna, che individua, quale interesse frontista «dell'interesse pubblico

[55] A conferma di quanto sostenuto nel testo non appare privo di rilievo il fatto che la gara tra Udinese ed Atalanta (primo incontro disputato dalla squadra friulana dopo il rinvio della precedente gara, contro la Fiorentina, in programma il 6 gennaio 2022), regolarmente disputata in data 9 gennaio a seguito del decreto cautelare emesso dal Tar del Friuli Venezia Giulia, sia terminata con il risultato 'inusuale' di 6 a 2 per la squadra ospite. La società Udinese ha presentato un preavviso di ricorso al G.S. per ottenere la ripetizione dell'incontro, il ricorso, peraltro, è stato respinto con decisione n. 57 di cui al Comunicato Ufficiale n. 154 del 25/1/2022, in *www.legaseriea.it/it/sala-stampa/comunicati*.

[56] Dati tratti da *www.calcioefinanza.it/2020/04/26/quanto-vale-il-calcio-italia-ecco-tutte-le-cifre/*, e da *www.ilsole24ore.com/art/il-calcio-italiano-genera-47-miliardi-ma-12-vanno-fisco-ACdo9K4?refresh_ce=1*.

ISSN 2036-7821

fondamentale alla salvaguardia della sicurezza sanitaria collettiva», l'interesse privato «*economico e sportivo* fatto valere dalla società ricorrente»[57].

Che, dunque, nel calcio, come d'altronde in ogni sport professionistico, ad interessi di natura sportiva si accompagnino interessi eminentemente economici è un fatto incontestabile. Come pure appare ovvio che, progressivamente crescendo i ricavi (connessi al maggior apprezzamento che un dato sport riceve presso il pubblico-utente) diventa sempre più arduo trovare un giusto punto di equilibrio tra l'interesse sportivo e quello economico. Il caso della cd. 'Superlega europea', che la recrudescenza del fenomeno pandemico ha contribuito a far passare in secondo piano (sebbene si tratti di una vicenda tutt'altro che chiusa), ne è un esempio eclatante[58].

Non desta, pertanto, troppo stupore il fatto che il G.S., tradendo la funzione cui è pur sempre deputato, quella dello *juris dicere*, abbia inteso difendere, anche a discapito del corretto equilibrio delle competizioni, una linea di tendenza volta a salvaguardare (e privilegiare) strenuamente gli interessi economici (non marginali) del settore[59]. Più sorprendente, invece, è che una siffatta tendenza venga seguita anche dal G.A.

Per conclusione le presenti brevi riflessioni, il dubbio che resta da chiarire riguarda il rapporto fra l'interesse sportivo e quello economico, e in particolare il rilievo che tale rapporto assume dinanzi al G.A., soprattutto laddove si versi nella fase cautelare del processo.

Per ragionare su questa delicatissima questione, occorre osservare che proprio in ragione degli effetti che la pronuncia cautelare può dispiegare sulla futura azione dell'ASL, «nel valutare la sussistenza del pregiudizio grave e irreparabile, il giudice deve tener conto anche delle conseguenze che la sua decisione potrebbe provocare sulla cura dell'interesse pubblico»[60].

Considerato che relativamente al gioco del calcio, accanto a fattispecie ed interessi di natura chiaramente privatistica (come ad esempio i contratti di sponsorizzazione, i diritti di immagine, etc.), convivono fattispecie ed interessi oggetto di regolazione pubblicistica[61] (quali, ad esempio, la tutela della concorrenza e la genuinità dei mercati regolamentati), non sembra peregrino ritenere che il G.A., nella valutazione del *periculum in mora*, debba verificare anche quali fra gli interessi di natura sportiva

[57] Tar Emilia-Romagna, Bologna, 8/1/2022, decr. n. 5/2022 cit. (corsivo di chi scrive).

[58] Per un approfondimento delle problematiche suscitate dalla formazione della Super League europea si v. G. MARTINI, *Ordinamento del calcio e ordinamento giuridico generale. Il diritto amministrativo in un settore di rilevante interesse economico-sociale* cit.

[59] Di questa tendenza è chiara testimonianza il recente Comunicato Ufficiale della Lega Calcio n. 126 del 6/1/2022 (si v. *retro* nt. 22).

[60] Così G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Lezioni di giustizia amministrativa* cit., p. 323.

[61] In proposito si v. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Arbitri, non giudici! Il mancato rispetto delle regole del gioco del calcio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 20-21.

ISSN 2036-7821

e quali fra quelli di natura economica, coinvolti nella concreta fattispecie, presentino profili di natura pubblicistica, o comunque un collegamento, più o meno intenso, con l'interesse pubblico.

Naturalmente (anche solo provare a) segnare i confini tra pubblico e privato nel diritto sportivo[62] è operazione che va oltre i ristretti orizzonti di queste note; ciò nondimeno, non pare ci si possa esimere dal dubitare che le principali finalità, «eminentemente pubblicistiche»[63], che caratterizzano l'ordinamento sportivo, anche in conformità alla lettera dell'art. 2, co. 1, dello Statuto del CONI, sono quelle «di cura del benessere fisico in termini di salute, di formazione della personalità, di educazione alla cooperazione e alla sana e leale competizione»[64].

Si tratta di finalità che, prevalendo su quelle economiche, pur rilevanti[65] e suscettibili di ricevere regolamentazione pubblicistica, sono in grado di influenzare, definendone i limiti, la tutela erogabile da parte del G.A., e di giustificare la previsione della giurisdizione amministrativa esclusiva nei confronti degli atti delle istituzioni dell'ordinamento sportivo.

Tale tipologia di giurisdizione, infatti, in tanto può ammettersi in quanto – com'è stato condivisibilmente affermato – abbia «per base espressa quella dell'organizzazione pubblicistica dell'attività sportiva» e della «garanzia del suo legittimo funzionamento», in quanto «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»[66].

In definitiva per tornare alle odierne vicende da cui sono state prese le mosse, è pur vero che i giudizi instaurati dalla Lega Calcio non rappresentano una ipotesi di giurisdizione esclusiva del G.A., oggetto dell'indagine essendo un atto amministrativo; tuttavia, allorquando il giudizio verta su atti che comunque influiscono su fattispecie interne all'ordinamento sportivo – quali sono quelli relativi all'organizzazione ed allo svolgimento delle competizioni – il tema dell'assetto dei rapporti fra i due ordinamenti non è un elemento che il giudice possa ignorare. E ciò vieppiù laddove si tratti di un ambito che presenta un evidente rilievo pubblicistico.

---

[62] Sul punto, fra gli altri, cfr. G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 185 ss., e F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 215 ss.

[63] L'espressione è di Cons. Stato, sent. n. 5019/2018 cit.

[64] Così ancora Cons. Stato, sent. n. 5019/2018 cit., il quale osserva che questi elementi «ineriscono alla dignità della persona umana (e che dunque oggi rilevano ai sensi dell'art. 2 Cost.) e […] originano dalla contrapposizione alla tradizionale fatica lavorativa e alla commercializzazione dello sforzo fisico individuale e che proprio per questo sono elevati a oggetto di pubblica cura e intervento».

[65] I numeri chiariscono in maniera evidentissima quanto accennato nel testo: «Negli ultimi 11 anni, l'ammontare della contribuzione fiscale e previdenziale del calcio professionistico italiano è stato pari a 11,4 miliardi di euro. Nello stesso periodo, i contributi erogati dal CONI alla FIGC sono stati pari a 749 milioni: significa che per ogni euro "investito" dal governo italiano nel calcio, lo Stato ha ottenuto un ritorno in termini fiscali e previdenziali pari a 15,2 euro» (*www.calcioefinanza.it/2020/04/26/quanto-vale-il-calcio-italia-ecco-tutte-le-cifre/*).

[66] Così Cons. Stato, sent. n. 5019/2018 cit.

ISSN 2036-7821

Considerato allora che la genuinità e la lealtà delle competizioni integrano – come ricordato – finalità «eminentemente pubblicistiche»[67] dell'ordinamento sportivo, esse costituiscono un profilo ulteriore dell'interesse pubblico coinvolto nell'azione amministrativa di cui non può non tenersi conto nella valutazione del *periculum in mora*, ai fini della emanazione del provvedimento cautelare.

All'esito del ragionamento svolto, quindi, non sembra peregrino sostenere che, se pure il giudice avesse ritenuto insussistente il pericolo per la salute pubblica, comunque avrebbe dovuto anche interrogarsi in merito agli effetti che una pronuncia di accoglimento avrebbe potuto determinare sull'equilibrio delle competizioni sportive, verificando (magari mediante una richiesta di rapido approfondimento istruttorio) la reale impossibilità di recuperare le gare in altra data, dopo che si fossero ripristinate le condizioni di *fair play* delle squadre in campo.

[67] L'espressione è di Cons. Stato, sent. n. 5019/2018 cit.

ISSN 2036-7821