

Giustizia arbitrale

# Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo (\*)

DI GIULIO NAFOLITANO

L'autonomia dello sport attraversa una fase delicata. A lungo considerata un dogma indiscusso, ora è sin troppo facilmente reputata un mero simulacro.

Se, tuttavia, non si vuole vanificare qualsiasi tentativo di autoriforma dello sport e accrescere a dismisura l'intervento del giudice statale, diventa necessario preservare i diversi ambiti di rilevanza e di efficacia dell'arbitrato amministrato sportivo.

Soltanto così sarà possibile contemperare domande di garanzia, esigenze di efficienza, istanze di autonomia.

## Le tecniche di risoluzione delle controversie sportive

L'ordinamento sportivo ha sempre cercato di risolvere le controversie al proprio interno; di qui l'ampio sviluppo degli istituti di giustizia, tradizionalmente considerati uno degli elementi fondamentali di tale ordinamento (1). Le controversie sportive, tuttavia, presentano caratteri eterogenei, che non ne consentono sempre un'adeguata soluzione nell'ambito dell'ordinamento particolare (2); a maggior ragione, oggi, per la crescita della dimensione economica dello sport, seguita dalla sua profonda crisi finanziaria (3). Deriva da questa consapevolezza l'esigenza di predisporre meccanismi di soluzione delle controversie estranei ai singoli ordinamenti federali e conformi ai principi del giusto processo; saldamente ancorati al mondo dello sport e alle sue specificità, ma in grado di ridurre il ricorso alla giustizia dello Stato (4).

L'introduzione nello statuto del Coni del 2000 di procedure conciliative e arbitrali amministrato da una Camera appositamente istituita intende rispondere proprio a tale esigenza. Il positivo bilancio di questi primi tre anni di attività spiega perché ora le istituzioni sportive mirino a rafforzare e a estendere l'ambito di applicazione di tali procedure e, in particolare, di quelle arbitrali. Questo disegno, tuttavia, va vagliato alla luce della legge sulla giustizia sportiva approvata lo scorso anno; e, soprattutto, di un recente orientamento giurisprudenziale che sembrerebbe ridurre i rimedi gestiti dalla Camera al modello dell'attività sostanzialmente amministrativa, in quanto tale pienamente sindacabile dagli organi di giustizia amministrativa.

Se non si vuole vanificare qualsiasi tentativo di autoriforma dello sport e accrescere a dismisura l'intervento del giudice statale, allora, diventa necessario preservare

i diversi ambiti di rilevanza e di efficacia dell'arbitrato amministrato sportivo. Soltanto così sarà possibile contemperare domande di garanzia, esigenze di efficienza, istanze di autonomia (5).

### Note:

(\*) Testo aggiornato e integrato dell'intervento alla tavola rotonda conclusiva del Convegno su «Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi», Università degli studi di Roma «Tor Vergata», Roma, 8 giugno 2004, e della relazione alla Conferenza internazionale su «The Formulation of Legal Concepts across Systems and Cultures», Iusn, Roma, 18 giugno 2004. L'autore è componente della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del Coni. Le opinioni espresse sono strettamente personali e non sono in alcun modo imputabili a tale istituzione.

(1) Su cui, per tutti, F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, 197 ss.; Id., *Giustizia sportiva*, in *Dir. disc. priv., sez. civ.*, Torino, 1993, 229 ss.

(2) Ciò emerge chiaramente anche dall'indagine comparata di M. Buchberger, *Die Überprüfbarkeit sportverbandsrechtlicher Entscheidungen durch die ordentliche Gerichtsbarkeit. Ein Vergleich der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika*, Berlin, 1999, 33 ss.; in precedenza, con riguardo all'ordinamento francese, la tendenza ad una «publicisation» des pouvoirs fédéraux e alla moltiplicazione dei controlli anche giurisdizionali della legalità sportiva, era stata evidenziata da G. Simon, *Puissance sportive et ordre juridique étatique. Contribution à l'étude des relations entre la puissance publique et les institutions privées*, Paris, 1990, 229 ss.; direttamente accessibile al lettore italiano è il più recente contributo di J.P. Karquillo, *La complementarità tra la soluzione delle controversie ad opera delle istituzioni sportive e la soluzione ad opera delle giurisdizioni statali*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 671 ss.

(3) Come evidenzia, ancora di recente, M. Coccia, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, 605 ss.

(4) Sulla necessità di conciliare queste diverse esigenze L. Fumagalli, *La risoluzione delle controversie sportive. Metodi giurisdizionali, arbitrali ed alternativi di composizione*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, 245 ss.

(5) Per riprendere l'impostazione di A. Manzella, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 6 ss.

**L'istituzione della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport e l'espansione dell'arbitrato amministrato sportivo**

Con lo statuto del Coni approvato nel 2000 (6), a seguito dell'emanazione del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 242, è stata istituita la Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport, con compiti consultivi e amministrativi di procedure alternative di soluzione delle liti (7). Lo statuto del Coni, in particolare, ha previsto l'introduzione di rimedi conciliativi e arbitrali aventi carattere generale, perché suscettibili di applicazione a qualsiasi controversia sportiva che opponga una federazione sportiva a soggetti affiliati, tesserati o licenziati (8). Al sistema gestito dalla Camera, inoltre, possono devolversi anche controversie in cui siano coinvolti soggetti estranei all'ordinamento sportivo.

Si sono così superate disposizioni legislative settoriali, come quelle relative all'arbitrato nel lavoro sportivo (9), e formule statutarie federali riferite a istituti arbitrali, a volte, residuali, a volte, addirittura, confusi con il «vincolo di giustizia» (cioè, con il divieto di rivolgersi al giudice statale) (10). In questo nuovo assetto, sono poche le controversie esplicitamente sottratte allo speciale sistema conciliativo e arbitrale. La principale esclusione riguarda le «controversie di natura tecnico-disciplinare che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni inferiori a centoventi giorni». Ad esse si sono poi aggiunte le controversie in materia di doping. Sono, altresì, preservate le procedure arbitrali operanti all'interno delle singole federazioni (come quelle relative alle controversie tra agenti, procuratori e atleti).

La scelta del Coni si ispira a quella compiuta nel 1984 dal Comitato internazionale olimpico-Cio con l'istituzione del Tribunale arbitrale per lo sport-Tas (11), il cui bilancio, dopo vent'anni di attività, è senz'altro positivo (12). Non è un caso che analoga soluzione sia già stata da tempo adottata da altri comitati olimpici nazionali (13). In altri Paesi, invece, si sono privilegiate soluzioni più prudenti: l'introduzione di procedure soltanto conciliative, in Francia (14); la mera regolamentazione delle procedure arbitrali federali, in Spagna (15).

Il modello adottato in Italia tiene conto del sistema francese: si riconosce, infatti l'importanza di ricercare previamente un accordo tra le parti, al punto da imporre il tentativo di conciliazione (16). In caso di fallimento, però, diversamente da quanto avviene in Francia, è possibile avviare un procedimento arbitrale. A tal fine, è necessario che vi sia un'apposita clausola compromissoria nei singoli statuti federali; ovvero, che sussista uno specifico accordo ai fini della devoluzione in arbitrato della controversia.

Lo statuto del Coni, in tale prospettiva, prevede un sistema di arbitrato amministrato, analogo appunto a quello istituito a livello internazionale dal Cio. Al suo funzionamento è preposta la Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport, composta da cinque membri fissi e da quattro membri estratti a rotazione dall'elenco dei

**Note:**

(6) Lo statuto, deliberato dal Consiglio nazionale del Coni del 15 novembre 2000, è stato approvato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il 23 dicembre 2000.

(7) Per un primo esame, M. Sarino, *Diritto sportivo*, Padova, 2002, 153 ss.; E. Crocetti Bernardi, *Camera di conciliazione e arbitrato nel diritto sportivo*, in *Dir. disc. priv., sez. civ.*, Agg. II, Torino, 2003, I, 199 ss.; più diffusamente, L. Furnagalli, *La Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del CONI*, in M. Coccia, A. De Silvestri, O. Forlenta, L. Furnagalli, L. Musumarta, L. Selli, *Diritto dello sport*, Firenze, 2004, 147 ss.

(8) Per un'interpretazione estensiva del riferimento alla «materia sportiva» che definisce l'ambito di competenza della Camera, comprensiva sia delle controversie che abbiano ad oggetto l'applicazione di norme federali, sia di quelle insorte in occasione della pratica sportiva, L. Furnagalli, *La Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del CONI*, cit., 148.

(9) Su cui, ora, ampiamente, V. Vigoriti, *L'arbitrato del lavoro nel calcio*, Milano, 2004; M.T. Spadafora, *Diritto del lavoro sportivo*, Torino, 2004, nonché, in termini critici, R. Pessi, *Decisioni dei giudici sportivi e diritto del lavoro*, in C. Franchini (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004, in corso di pubblicazione.

(10) In proposito, per tutti, C. Funzi, *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1987, 237 ss.; F.P. Luiso, *Anche intorno agli arbitri sportivi*, in *Riv. arb.*, 1991, 270 ss.; Id., *L'arbitrato sportivo fra ordinamento statale e ordinamento federale*, ibi, 1991, 840 ss.; nonché M. Sarino, *L'arbitrato sportivo in Italia: problematiche*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 352 ss., e C. Persichelli, *Le materie arbitrabili all'interno della competenza della giurisdizione sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 702 ss.

(11) Si vedano, in argomento, V. Vigoriti, *Il «Tribunale Arbitrale del Sport»: struttura, funzioni, esperienze*, in *Riv. arb.*, 2000, 425 ss.; L. Furnagalli, *Il Tribunale arbitrale dello sport: bilancio dell'attività e prospettive future*, in *Riv. dir. sport.*, 1995, 715 ss.; nella letteratura straniera, M. Reeb, *The role of Court of arbitration for sport*, e J.A.R. Natiger, *The Court of arbitration for sport and the general process of international sports law*, entrambi in *International Law and The Hague's 750th Anniversary*, ed. by W.P. Heere, The Hague, 1999, 233 ss. e 239 ss.

(12) Come emerge, nonostante qualche ombra, anche dalla recente analisi di D. Karne, *Twenty Years on: an Evaluation of the Court of Arbitration for Sport*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2003, 4, 611 ss. Un'ulteriore conferma deriva dalla costituzione di divisioni ad hoc del Tribunale, in occasione dei giochi olimpici (su cui, da ultimo, R.H. McLaren, *Introducing the Court of Arbitration for Sport: the Ad Hoc Division at the Olympic Games*, in *Marquette Sports Law Review*, 12 2001-2002, 515 ss.).

(13) In Belgio, dal 1991, e in Lussemburgo, dal 1994, esiste infatti una Commissione di arbitrato per lo sport istituita dai rispettivi Comitati olimpici nazionali (in proposito, L. Furnagalli, *La risoluzione delle controversie sportive. Metodi giurisdizionali, arbitrali ed alternativi di composizione*, cit., 264). Anche al di là dell'Atlantico, si auspica il ricorso a istituti simili: si veda S. Haslip, *A Consideration of the Need for a National Dispute Resolution System for National Sport Organizations in Canada*, in *Marquette Sports Law Review*, 11(2000-2001), 245 ss.

(14) In Francia, il sistema di soluzione alternativa delle controversie è imperniato sull'obbligo del tentativo di conciliazione innanzi al Comitato olimpico nazionale, secondo regole procedurali speciali (legge 16 luglio 1984, modificata dalla legge 13 luglio 1992, n. 652 e dalla legge 6 luglio 2000, n. 67, che ha esteso alle «fédérations sportives supplément agréées» l'obbligo di ricorso preventivo alla conciliazione sportiva; in proposito, M. Carus, *Le nouveaux droit des fédérations sportives*, in *AJDA*, 2001, 169 ss.; J.P. Karaquillo, *La complémentarité entre la solution des controverses ad opera delle istituzioni sportive e la soluzione ad opera delle giurisdizioni statali*, cit., 674 ss.).

(15) La legge 15 ottobre 1990, n. 10, agli articoli 87-88, infatti, disciplina i requisiti minimi dei procedimenti conciliativi e arbitrali che possono essere inseriti negli statuti di federazioni, leghe e società sportive.

(16) Sui pregi delle procedure conciliative richiama l'attenzione M. Coccia, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, cit., 605 ss.

conciliatori e degli arbitri (17). Il procedimento arbitrale, inoltre, è disciplinato da un apposito regolamento emanato dalla Camera. Questo mira a garantire tempi rapidi di decisione e a contenere i compensi per gli arbitri, attraverso tariffe regolamentate, differenziate anche a seconda dell'attinenza delle controversie a sport professionistici o invece dilettantistici.

I vantaggi di tale soluzione emergono chiaramente, ove si consideri che fino ad oggi le decisioni degli organi federali non erano mai state sottoposte a uno scrutinio esterno che non fosse, quello, inevitabilmente traumatico, dell'autorità giudiziaria dello Stato. L'arbitrato amministrato sportivo, invece, anche alla luce dell'esperienza maturata in sede internazionale, è in grado di garantire «confidentiality, specialization of the arbitrators, flexibility and simplicity of the procedure, speed, reduced costs and effectiveness of the arbitral award» (18).

L'istituzione di camere arbitrali, anche presso autorità ed enti pubblici, d'altra parte, non è una novità nell'ordinamento statale italiano. Basti pensare all'antica storia di quelle istituite presso le Camere di commercio (19), oppure alla recente (e tormentata) vicenda della Camera arbitrale per i lavori pubblici (20). Del resto, il carattere amministrato dell'arbitrato, a volte, consente di superare i dubbi sull'opportunità di tale rimedio, ad esempio quando una delle parti è pubblica od opera nell'interesse collettivo (21). Lo testimonia, ancora, la recente evoluzione dell'arbitrato nei lavori pubblici, bandito dalla riforma del 1994 e poi consentito purché, appunto, amministrato (22). Inoltre, la specialità della disciplina permette di risolvere questioni complesse, non affrontate dalla disciplina di diritto comune: si pensi al problema dell'arbitrato con pluralità di parti, ove entra in gioco una molteplicità di interessi o questi hanno una dimensione ultraindividuale (23).

Tali pregi dell'arbitrato amministrato ricorrono anche nel caso in esame. Quanto alla rilevanza pubblica degli interessi in gioco, che si riscontra nell'esercizio di determinate attività da parte delle federazioni, il deferimento delle relative controversie ad un arbitrato amministrato potrebbe rispondere anche ad esigenze di prudente apprezzamento di tali profili. Il problema delle controversie con pluralità di parti, poi, si pone spesso quando, direttamente o indirettamente, si discute di competizioni sportive cui partecipa una molteplicità di soggetti. Opportunamente, il regolamento dell'arbitrato amministrato sportivo disciplina espressamente questa eventualità.

Il sistema affidato alle cure della Camera, in conclusione, mira a combinare soluzioni conciliative e arbitrali e a coniugare i vantaggi dell'arbitrato amministrato dell'ordinamento sportivo con i pregi propri di quello dell'ordinamento statale. Il bilancio dei primi tre anni di attività (la Camera si è insediata nell'agosto 2001) sembra confermare l'intuizione alla base del disegno istituzionale tracciato nello statuto del Coni. Conciliatori e arbitri hanno risolto oltre cento

controversie: di queste, circa la metà si è conclusa con un accordo in sede di conciliazione; meno di un terzo ha dato poi luogo a un procedimento arbitrale. I successivi ricorsi alla giustizia dello Stato si contano sulle dita di una mano. L'istituzione della Camera, dunque, ha contribuito anche a ridurre le azioni innanzi alla giustizia ordinaria e amministrativa.

Nello statuto del Coni del 2004 (24), adottato a se-

Note:

(17) Gli uni e gli altri, scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa, i docenti universitari in materie giuridiche e gli avvocati patrocinanti avanti le supreme corti, sono nominati, in numero non superiore a trenta, dal Consiglio nazionale del Coni su proposta della Giunta.

(18) Così M. Reeb, *The role of Court of arbitration for sport*, cit., 258; sul ricorso ad una corte arbitrale come strumento in grado di conciliare la riluttanza delle organizzazioni sportive a portare le controversie innanzi al giudice statale e il diritto fondamentale del singolo a tutelare i propri diritti innanzi un giudizio imparziale, H. T. van Staveren, *Why does sport need its own jurisdiction?*, in *International Law and The Hague's 750th Anniversary*, cit., 229 ss. Una chiara preferenza in favore del modello arbitrale è espressa nella letteratura italiana da L. Fumagalli, *La risoluzione delle controversie sportive. Metodi giurisdizionali, arbitrali ed alternativi di composizione*, cit., 253 ss. Sull'utile esperibilità del rimedio arbitrale nell'ordinamento tedesco, M. Buchberger, *Die Überprüfbarkeit sportsverbandsrechtlicher Entscheidungen durch die ordentliche Gerichtsbarkeit*, cit., 182 ss.

(19) Sull'antica esperienza delle camere arbitrali istituite presso le camere di commercio, addirittura come moduli di intervento indiretto dell'amministrazione nell'economia, G. Caia, *Arbitrati e modelli arbitrali nel diritto amministrativo. I presupposti e le tendenze*, Milano, 1989, 157 ss.; da ultimo, con riguardo all'esperienza forse più importante, E.F. Ricci, *Il nuovo regolamento della Camera Arbitrale Nazionale e Internazionale di Milano*, in *Riv. arb.*, 2003, 663.

(20) Su cui, per tutti, F.P. Luiso, *La Camera arbitrale per i lavori pubblici*, in *Riv. arb.*, 2000, 411 ss., e G. Verde, *Le funzioni «paragurisdizionali» della Camera arbitrale per i lavori pubblici*, in *Riv. arb.*, 2001, 155 ss. Per un primo tentativo di rilettura delle funzioni della Camera a seguito della pronuncia del giudice amministrativo che sarà più avanti esaminata, A. Argentati, *L'arbitrato amministrato nei lavori pubblici tra autonomia privata e interesse generale alla luce di una recente sentenza del Consiglio di Stato*, in *Foro amm. Cons. St.*, 2003, 3952 ss.

(21) Si confrontino, in proposito, G. Caia, *Materie compromettibili in arbitrato con la Pubblica Amministrazione*, e C. Consolo, *L'oscillante ruolo dell'arbitrato al crescere della giurisdizione esclusiva e nelle controversie sulle opere pubbliche (fra semi-obbligatorietà ed esigenze di più solide garanzie)*, entrambi in *Arbitrato e pubblica amministrazione*, Atti del Convegno dell'Associazione italiana fra gli studiosi del processo amministrativo, Milano, 20 marzo 1998, Milano, 1999, 9 ss., in part. 20-21, e 133 ss.

(22) Si veda G. Ruffini, *Volontà delle parti e arbitrato nelle controversie relative agli appalti pubblici*, in *Riv. arb.*, 2001, 643 ss. Ci si può chiedere anzi se il carattere amministrato dell'arbitrato non possa addirittura surrogare il limite della situazione indisponibile che si frappone all'arbitrato di diritto comune. Si pensi ancora all'arbitrato in materia di lavori pubblici. Questo riguarda sì le sole controversie relative all'esecuzione del contratto; ma anche nel corso di essa, almeno secondo una parte della giurisprudenza, l'amministrazione esercita prerogative «autoritative» e «pubblicistiche»: queste, tuttavia, non sono sottratte all'area della compromettibilità in arbitrato (in proposito, F. Pugliese, *Potere del Collegio arbitrale e provvedimenti amministrativi*, in *Arbitrato e pubblica amministrazione*, cit., 65 ss.).

(23) Come evidenziato, ancora di recente, da F.P. Luiso, *L'arbitrato amministrato nelle controversie con pluralità di parti*, in *Riv. arb.*, 2001, 605 ss.

(24) Statuto deliberato dal Consiglio nazionale del Coni il 23 aprile 2004 e approvato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il 23 giugno 2004.

guito delle modificazioni introdotte dal d. lg. 15 gennaio 2004, n. 15, al d.lgs. n. 242/1999, pertanto, il ruolo della Camera è stato ulteriormente rafforzato, grazie ad un'esplicita garanzia della sua posizione istituzionale di autonomia e indipendenza. Inoltre, il sistema di arbitrato amministrato è stato esteso alle discipline sportive associate, in virtù della loro parificazione alle federazioni, operata dal d.lgs. n. 15/2004. Sul funzionamento dell'istituto arbitrale, poi, appare destinato a incidere anche il riconoscimento statutario secondo cui la valenza pubblicistica dell'attività di federazioni e discipline associate «non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse». Le questioni relative alla compromettibilità in arbitrato delle relative controversie, dunque, andranno valutate anche alla luce di questo nuovo dato normativo, che sembra ridurre la rilevanza delle eccezioni fondate su categorie pubblicistiche.

Parallelamente, su autonomia iniziativa delle singole federazioni, si è allargata l'area delle controversie sottoposte ai procedimenti contenziosi amministrati dalla Camera. In alcuni statuti federali, si è consentito ai ricorrenti di scegliere tra il sistema arbitrale istituito all'interno della federazione e quello amministrato dalla Camera. In altri casi, in particolare su richiesta della Federazione italiana gioco calcio, si è giunti a prevedere un rito arbitrale speciale, ancora più rapido e flessibile, per le controversie relative all'iscrizione alle competizioni europee e ai campionati nazionali. In base ad esso, tra il luglio e l'agosto 2004, si sono svolti tredici arbitrati *ad hoc*: in uno di questi, il collegio ha ribaltato la decisione degli organi federali.

### L'arbitrato amministrato tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa nella legge n. 280/2003

Le prospettive di sviluppo dell'arbitrato amministrato sportivo, tuttavia, vanno verificate alla luce dei recenti interventi del legislatore e della giurisprudenza. Bisogna muovere, innanzi tutto, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280, di conversione con modificazioni, del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (25). La normativa statale, infatti, sembra collocare l'arbitrato amministrato dalla Camera in una sorta di limbo, tra le controversie riservate alla giustizia sportiva e quelle devolute alla giurisdizione amministrativa.

La legge, in primo luogo, identifica le controversie riservate agli organi di giustizia sportiva. Queste hanno ad oggetto, da un lato, «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» (26); dall'altro, «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» (27). In queste materie, le società, le associazioni, gli affiliati ed i

tesserati hanno l'onere di adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle federazioni sportive. Esauriti i gradi della giustizia sportiva, nessuna tutela appare dispensabile dallo Stato in mancanza di situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento generale.

L'ambito riservato alla giustizia sportiva, dunque, è ampio, ma non illimitato. A seguito delle modifiche introdotte dalla legge di conversione, il diritto a far parte di una federazione e a partecipare ad attività agonistiche è tutelabile in modo pieno dall'ordinamento statale. Ciò a differenza della pretesa iscrizione a un determinato campionato, che, in quanto avente ad oggetto «l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie» dirette a «garantire il corretto svolgimento delle attività sportive», deve ritenersi oggetto di cognizione soltanto da parte della giustizia sportiva. Anche nelle materie riservate a quest'ultima, inoltre, come riconosce già il decreto legge, non possono escludersi «casi di rilevanza di situazioni giuridiche connesse con l'ordinamento sportivo». Basti pensare alle conseguenze dell'iscrizione all'uno o all'altro campionato o dell'applicazione di talune sanzioni disciplinari. In questi casi, però, sembrano rilevanti per l'ordinamento statale soltanto le «ripercussioni che tali atti possono avere sui diritti patrimoniali degli associati o degli affiliati» (28).

Tutto ciò, naturalmente, si riflette anche sulla configurazione del rimedio arbitrale. Se, infatti, la controversia è irrilevante per l'ordinamento dello Stato, sicuramente non potrà poi domandarsi la dichiarazione di

#### Note:

(25) Su cui G. Vidini, *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e d.l. n. 220 del 2003*, in *Giust. civ.*, 2003, II, 515 ss.; G. De Marco, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra spinte autonomistiche e valori costituzionali*, in *Corr. giur.*, 2003, 1265 ss.; con specifico riguardo anche alle prospettive degli istituti arbitrali, F. Valerini, *Giustizia sportiva, Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport, giurisdizione statale: quale giudica per gli sportivi? Riflessioni a margine del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220*, in *www.judicium.it*, aprile 2004. Sul contenzioso alle origini dell'intervento d'urgenza del legislatore, C. Franchini, *Il riordino del Coni*, in *questa Rivista*, 2003, 1209 ss.

(26) Art. 2, co. 1, lett. a, l. n. 280/2003. Questa formula è più ampia di quella nell'art. 2, c. 1, lett. a, d.l. n. 220/2003 (limitata al «corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche») perché in parte assorbe i successivi riferimenti originariamente contenuti nell'art. 2, c. 1, lett. c e d. d.l. n. 220/2003, al contenzioso avente ad oggetto «l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati» e «l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti».

(27) Art. 2, c. 1, lett. b, l. n. 280/2003, che riproduce l'art. 2, c. 1, lett. b, d.l. n. 220/2003.

(28) Così G. Verde, *Lineamenti di diritto dell'arbitrato*, Torino, 2004, 34. Contro un'eccessiva estensione delle materie sottratte alla giurisdizione statale, C. Franchini, *I rapporti tra l'ordinamento statale e quello sportivo nel senso della giustizia sportiva*, e F. Lubrano, *Decisioni dei giudici sportivi e diritto amministrativo*, entrambi in *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, cit.

esecutività del lodo da parte dell'autorità giudiziaria, né agire di fronte ad essa per il suo annullamento. Diverso il discorso, nel caso opposto: il giudizio arbitrale, allora, può assumere piena efficacia nell'ordinamento dello Stato: con maggior facilità ove si discuta semplicemente di diritti patrimoniali di associati e affiliati; in termini più problematici, come meglio si vedrà innanzi, ove la controversia riguardi l'attività a valenza pubblicistica delle federazioni.

In secondo luogo, la l. n. 280/2003 introduce un sistema di giurisdizione esclusiva (e accentrata) del giudice amministrativo per ogni controversia avente ad oggetto atti del Coni e delle federazioni che non sia riservata alla giustizia sportiva. Condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale è il previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva.

L'ambito della giurisdizione esclusiva, tuttavia, non è parzialmente determinato: da un lato, per le ragioni prima indicate, non sono netti i confini rispetto agli ambiti riservati alla giustizia sportiva; dall'altro, la sottoposizione delle federazioni alla giurisdizione esclusiva potrebbe non essere così generale come sembra indicare il tenore letterale della norma. Si tratta, infatti, di soggetti formalmente e sostanzialmente privati: dunque, anche forzando il tenore dell'art. 103 cost., la giurisdizione dovrebbe, comunque, ritenersi limitata agli atti adottati nell'esercizio dell'attività a valenza pubblicistica; o, addirittura, secondo l'orientamento recentemente espresso dalla Corte costituzionale, ai casi in cui si discute dell'esercizio di poteri autoritativi, in grado di affievolire, secondo l'antica terminologia riesumata dal giudice costituzionale, i diritti dei privati in interessi legittimi (29).

Ad ogni modo, non sono chiari gli effetti della norma sul sistema di soluzione delle controversie istituito dallo statuto del Coni. In proposito, dovrebbe ritenersi applicabile la norma apparentemente generale contenuta nella legge n. 205/2000: questa consente la devoluzione ad arbitrato rituale di diritto delle controversie attribuite alla giurisdizione amministrativa aventi ad oggetto diritti soggettivi. Di qui la necessità di un'ulteriore distinzione tra categorie di atti, regimi di attività, natura delle situazioni soggettive. Tutto ciò a meno di non ritenere che la salvaguardia, «in ogni caso», delle clausole compromissorie previste da statuti e regolamenti del Coni e delle federazioni sportive, esplicitamente operata dall'art. 3, l. n. 280/2003, abbia l'effetto di valicare il limite fondato sulle situazioni soggettive fissato dalla l. n. 205/2000. Rimane poi aperto il problema, non risolto dalla legge n. 205/2000, del giudice chiamato a pronunciarsi sull'impugnazione del lodo (30).

Appare, in conclusione, evidente come l'intervento del legislatore statale in materia di giustizia sportiva rappresenti, per alcuni versi, un'occasione mancata. L'arbitrato predisposto nello statuto del Coni, sebbene approvato con decreto ministeriale, non è diventato un arbitrato «da legge», come quelli esistenti in altri settori dell'ordinamento. Né si è fatta (opportunamente) la

scelta contraria di precludere *in toto* il ricorso agli istituti arbitrali. Questi, tuttavia, in mancanza di una chiave interpretativa adeguata, rischiano di essere compresi tra il riservato alla giustizia sportiva e il devoluto alla giurisdizione amministrativa: due ambiti in cui, tradizionalmente, l'arbitrato non ha avuto molto spazio.

### La sentenza del Consiglio di Stato n. 5025/2004: dall'arbitrato amministrato all'amministrazione «in forma arbitrale»?

Le prospettive di sviluppo dell'arbitrato amministrato sportivo sono rese ulteriormente incerte da una recente sentenza del Consiglio di Stato.

Nel caso di specie, il giudice di primo grado aveva riconosciuto il carattere facoltativo e volontario del ricorso alla procedura, la natura autenticamente arbitrale del lodo, la posizione di terzietà e indipendenza della Camera. Gli organi di giustizia amministrativa, pertanto, si sarebbero dovuti limitare a conoscere delle impugnazioni del lodo: tutto ciò con un atteggiamento di sostanziale favore nei confronti di questa tecnica di soluzione alternativa delle controversie. Secondo il giudice di primo grado, infatti, l'esplicita salvaguardia legislativa delle clausole arbitrali previste nello statuto del Coni e delle federazioni sportive, aventi ad oggetto qualsiasi controversia in materia sportiva, sarebbe tale da ridurre la rilevanza della distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo (31).

Diversa la posizione assunta dal Consiglio di Stato (32). La tesi fondamentale del giudice di appello è che la «decisione della Camera di conciliazione e arbitrale»

#### Note:

(29) Ci si riferisce a Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204, secondo cui il legislatore ordinario ben può ampliare l'area della giurisdizione esclusiva, purché lo faccia con riguardo a materie (in tal senso, particolari) che, in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità.

(30) Con specifico riferimento all'arbitrato sportivo, si è affermato che i relativi lodi potranno essere impugnati per nullità dinanzi alla Corte di appello (G. Verde, *Lineamenti di diritto dell'arbitrato*, cit., 20). In termini generali, in favore della devoluzione del giudizio di impugnazione al giudice ordinario, F.P. Luiso, *Arbitrato e giurisdizione nelle controversie devolute al giudice amministrativo*, in *Riv. arb.*, 2001, 421 ss., in part. 431 ss. In senso contrario, peraltro, si è espresso il giudice amministrativo, il quale, dopo aver affermato che la controversia suscettibile di essere compromessa per arbitri è esclusivamente quella che, a seguito dell'illegittimo esercizio della funzione, ha ad oggetto il danno patrimoniale, ha concluso che l'appello contro la pronuncia tanto del giudice amministrativo di primo grado quanto del lodo arbitrale alternativo ad essa va proposto innanzi al suo giudice naturale, cioè il Consiglio di Stato medesimo (Cons. Stato, V, 19 giugno 2003, n. 3655, con note critiche di A. Romano Tassone, *Lodo arbitrale ex art. 6, l. n. 205 del 2000 e giudice dell'impugnazione*, e N. Paolantonio, *Arbitrato, giurisdizione amministrativa e regime di impugnazione del lodo*, in *Foro amm. Cons. St.*, 2003, 2276 ss.; nonché di M. Vitale, *L'assolutismo del Consiglio di Stato in tema di arbitrato e P.A.*, in *Riv. arb.*, 2003, 734 ss.; alla posizione del Consiglio di Stato aderisce, invece, M. Antonelli, *Arbitrato e giurisdizione esclusiva*, Milano, 2004, 150 ss.).

(31) In tal senso, *Tar Lazio*, sez. III ter, 1 aprile 2004, n. 2987.

(32) Ci si riferisce a Cons. Stato, sez. VI, 2 luglio 2004, n. 5025.

trato per lo sport del Coni non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale». Essa, invece, «rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, avente quindi il carattere sostanziale di provvedimento amministrativo, benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale». Ne consegue che si tratta di «atto sindacabile in modo pieno dal giudice amministrativo» (33).

Questa affermazione si regge essenzialmente su due argomenti. Il primo è dato dal carattere asseritamente obbligatorio e non volontario del ricorso alla Camera. Il secondo è costituito dalla configurazione in termini di interesse legittimo delle situazioni giuridiche soggettive controverse. In particolare, assumerebbero tale natura le pretese dei privati rispetto ai provvedimenti di non ammissione di una società ad un determinato campionato, in quanto adottati in applicazione di norme che perseguono finalità di interesse pubblico.

In questo modo, il Consiglio di Stato configura un ultimo grado della giustizia sportiva ordinato nelle inconsuete vesti dell'amministrazione «in forma arbitrale». Ciò, tra l'altro, rischia di moltiplicare tempi e costi del contenzioso, dato che il ricorso alla Camera non consentirebbe una soluzione alternativa della controversia, ma rappresenterebbe un ulteriore adempimento preliminare all'esercizio dell'azione giurisdizionale (34).

La conclusione raggiunta dal Consiglio di Stato, tuttavia, riguarda soltanto un tipo di controversie e la previsione statutaria di una federazione. Entrambi gli argomenti su cui si fonda, poi, si prestano ad una riflessione più approfondita, che tenga conto degli sviluppi normativi e statutari intervenuti successivamente ai fatti contestati. Finalità e caratteri dell'arbitrato amministrato sportivo, in ogni caso, possono correttamente comprendersi soltanto distinguendone i diversi ambiti di rilevanza (nell'ordinamento sportivo e in quello statale), anche a seconda del tipo di controversie (riservate alla giustizia sportiva, rilevanti per l'ordinamento generale, relative all'attività a valenza pubblicistica delle federazioni) (35).

### L'arbitrato amministrato nell'ordinamento sportivo

La Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport amministra arbitrati rilevanti, innanzi tutto, nell'ordinamento sportivo. Nell'ambito di questo, il sistema di arbitrato amministrato garantisce forme di tutela effettivamente indipendenti, perché estranee all'ordinamento delle singole federazioni. Infatti, ciò che ha sempre impedito di fondare su una clausola compromissoria la legittimazione degli organi interni di giustizia sportiva è proprio il difetto di terzietà. I giudici sportivi sono nominati dagli organi federali: in quanto tali, dunque, possono non assicurare una reale indipendenza in tutte quelle controversie in cui la federazione sia parte (come «procura-pubblico ministero», nelle controversie disci-

plinari; come potere decisionale, nelle controversie amministrativo-gestionali, ecc.) (36).

La predisposizione di un sistema arbitrale esterno, presso la Camera, pone rimedio a ciò, assicurando il carattere di indipendenza dell'organo giudicante. L'attore, infatti, concorre alla formazione del collegio, nominando il primo arbitro, ed opera in posizione perfettamente equidistante alla federazione, cui spetta, a sua volta, nominare il secondo arbitro. Quanto al presidente del collegio, in base al regolamento vigente, le parti possono d'intesa designare il Presidente della Camera; in difetto di tale accordo, entrambe dovranno accettare la nomina compiuta da quest'ultimo.

Ove le controversie siano riservate alla giustizia sportiva, ai sensi della l. n. 280/2003, il sistema arbitrale opera soltanto nell'ordinamento sportivo, non in quello dello Stato, avendo ad oggetto situazioni soggettive in linea di principio irrilevanti per quest'ultimo. La disciplina statale del procedimento arbitrale, dunque, in tali casi, non trova applicazione, a meno che a taluni istituti da essa contemplati non rinvii il regolamento approvato dalla Camera. Non si potrà comunque prevedere alcun intervento del giudice statale, né nel corso del procedimento, né, una volta emanato il lodo, per ottenerne la dichiarazione di esecutività.

Nell'ambito dell'ordinamento sportivo, poi, non ha senso interrogarsi sul carattere indisponibile o meno delle situazioni giuridiche soggettive controverse, trattandosi di limite proprio dell'ordinamento statale (sul punto comunque si tornerà nel par. 8). L'unica questione pregiudiziale che si pone ai fini dello svolgimento del giudizio arbitrale è la verifica dei presupposti necessari per l'instaurazione dell'arbitrato nell'ordinamento sportivo. Questi, come in precedenza evidenziato, sono configurati in termini piuttosto ampi. Il discorso vale soprattutto se si considera la latitudine della nozione di controversia sportiva accolta a tal fine e la limitatezza delle relative esclusioni (le sanzioni tecnico-disciplinari inferiori a centoventi giorni e le sanzioni per fatti di doping). Più di frequente, invece, la domanda arbitrale potrà di-

#### Note:

(33) Il giudice amministrativo di secondo grado, in questo modo, recepisce, pur non accogliendola integralmente, la tesi sostenuta dagli avvocati del ricorrente, esposta in sede scientifica da F. Lubrano, *Decisioni dei giudici sportivi e diritto amministrativo*, cit., e ripresa, anche dopo la sentenza, da E. Lubrano, *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, in *www.gust.amm.it*, n. 7/2004.

(34) Per una prima critica alle conclusioni raggiunte dal Consiglio di Stato in nome della piena configurabilità come lodi arbitrali dei giudizi amministrati dalla Camera, G. Verde, *Lineamenti di diritto dell'arbitrato*, cit., 21-22.

(35) Sulla differente funzione svolta dalla competenza arbitrale nell'ordinamento sportivo e in quello statale, già di fronte ai primi rimedi arbitrali previsti negli statuti federali, F.P. Luso, *Giustizia sportiva*, cit., 227-228.

(36) In proposito, per tutti, F. Modugno, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 327 ss.

chiararsi inammissibile per tardività (rispetto al sorgere della controversia e, poi, alla chiusura senza esito della procedura conciliativa) o per mancato esaurimento dei ricorsi interni alle federazioni.

### L'arbitrato amministrato alternativo alla giurisdizione statale e la sua conformità all'ordinamento generale

In presenza di controversie rilevanti per l'ordinamento generale, invece, l'arbitrato amministrato dalla Camera si configura come tale non soltanto nell'ordinamento sportivo, ma anche in quello statale. Il rimedio arbitrale, in questo modo, non si limita ad assicurare un sindacato esterno, terzo e indipendente, sulle decisioni federali. Esso si pone anche come alternativo alla giurisdizione dello Stato, per consentire un giudizio più rapido, flessibile e specializzato (37). È, in questa seconda dimensione che, a differenza di quanto avviene nell'ipotesi precedentemente considerata, il regime dell'arbitrato amministrato dalla Camera deve risultare conforme ai principi fondamentali della disciplina statale.

Il primo problema, in proposito, riguarda il carattere volontario o invece obbligatorio, nel senso di eteroinposto, del rimedio arbitrale. Il dubbio si presenta ogni qual volta una fonte esterna predetermini il ricorso all'istituto arbitrale. Bisogna però distinguere tra arbitrati «da legge» e arbitrati obbligatori (38). Questi ultimi sono incostituzionali perché precludono, contro la volontà dell'interessato, il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti (39). I primi, invece, sono ammissibili, perché la legge o altra fonte normativa si limita a predisporre l'istituto arbitrale e a sottoporlo a una disciplina speciale. Le parti, però, rimangono libere di decidere se ricorrere all'istituto arbitrale, eventualmente anche assumendo *ex ante* un obbligo contrattuale in tal senso (40). Con questo ragionamento, ad esempio, si è potuta preservare da censure di incostituzionalità la nuova previsione normativa introdotta in materia di lavori pubblici. Questa, infatti, prevede un arbitrato «da legge», non un arbitrato obbligatorio, come recentemente riconosciuto anche dal giudice amministrativo (41).

A conclusioni ancora più «rassicuranti» è possibile pervenire con riguardo all'arbitrato amministrato sportivo. Infatti, ciascuna federazione decide in sede di esercizio dell'autonomia statutaria se inserire o meno una clausola compromissoria nella propria carta fondamentale, con cui si opera un rinvio al sistema arbitrale predisposto dallo statuto del Coni e dal relativo regolamento di attuazione. A ciò si aggiunga che le federazioni sono libere di prevedere al loro interno altri meccanismi arbitrali, espressamente salvaguardati dallo statuto del Coni. L'arbitrato sportivo, dunque, non è nemmeno un arbitrato obbligatoriamente amministrato, come quello dei lavori pubblici (42).

La clausola compromissoria che opera il rinvio al sistema di arbitrato amministrato è poi accettata dai sog-

getti dell'ordinamento federale quale parte integrante del contratto associativo (43). L'obbligo di ricorrere alla procedura arbitrale discende semplicemente da un atto di autonomia privata, inerente a un vincolo associativo liberamente assunto. Non pare, pertanto, che si possa postulare il carattere legale e necessario del sistema arbitrale operante presso il Coni: per giungere così a una dichiarazione di incostituzionalità o di illegittimità della relativa previsione; ovvero, per arrivare, come sembra suggerire il Consiglio di Stato nella sentenza prima ricordata, ad una sua globale riqualificazione in termini di ultimo grado della giustizia sportiva o addirittura di procedimento amministrativo di riesame (44).

In presenza di un arbitrato «da legge» o «da regola-

#### Note:

(37) Nel senso che i meccanismi organizzativi e procedurali della Camera «istituiscono un vero e proprio strumento arbitrale, alternativo all'esercizio della funzione giurisdizionale statale» e «contribuiscono a garantire sia il rispetto dei diritti e degli interessi dei singoli, sia l'autonomia e la specificità degli ordinamenti sportivi», L. Fumagalli, *La Camera di conciliazione e arbitro per lo sport del CONI*, cit., 158.

(38) Sulla distinzione tra arbitrati obbligatori e da legge, tra gli altri, G. Caia, *Arbitrati e modelli arbitrali nel diritto amministrativo. I presupposti e le tendenze*, cit., 55 ss.; ancora di recente, A. Briguglio, *Gli arbitrati obbligatori e gli arbitrati da legge*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2003, 81 ss.

(39) Il principio è ribadito da Corte cost., 9 maggio 1996, n. 152.

(40) Un implicito riconoscimento della legittimità costituzionale dell'arbitrato da legge si trova in Corte cost., 22 - 28 novembre 2001, n. 376, laddove si giustifica, in determinati settori, la preclusione della via arbitrale anche con riguardo a controversie su diritti disponibili. Se, dunque, il legislatore, nel rispetto del principio di ragionevolezza, può impedire l'arbitrato *out court*, a maggior ragione può condizionare il ricorso alla soggezione a un regime speciale, ferma restando la volontarietà dell'azione.

(41) Ci si riferisce a Cons. Stato, sez. IV, 17 ottobre 2003, n. 3655, con note di G. Verde, *L'arbitrato nelle controversie in materia di opere pubbliche: un problema ancora in cerca di una soddisfacente soluzione*, in *Corr. giur.*, 2004, 522 ss., e di F.P. Luiso, *Il Consiglio di Stato interviene sull'arbitrato dei lavori pubblici*, in *Riv. arb.*, 2003, 743 ss.

(42) Come denunciato, tra gli altri, da G. Ruffini, *Volontà delle parti e arbitro nelle controversie relative agli appalti pubblici*, cit., 653; F.P. Luiso, *Il regolamento del processo arbitrale per i lavori pubblici*, in *Riv. arb.*, 2001, 522 ss.; D. Borghesi, *La camera arbitrale per i lavori pubblici: dall'arbitrato obbligatorio all'arbitrato obbligatoriamente amministrato*, in *Corr. giur.*, 2001, 682 ss. Sul problema generale, F. Auletta, *Tra illegittimità costituzionale e non fondatezza della questione: una terza via per le leggi di arbitrato obbligatorio*, in *Riv. arb.*, 2000, 283 ss.

(43) In proposito, con riferimento già alle «vecchie» clausole compromissorie contenute negli statuti federali, M. Sanino, *L'arbitrato sportivo in Italia: problematiche*, cit., 365; in termini generali, sull'accettazione contrattuale di statuti e regolamenti federali, S. Cassese, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del «parascato»*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 117 ss.

(44) Può forse essere utile ricordare come l'incostituzionalità dell'arbitrato obbligatorio abbia in passato prodotto altri tentativi giurisprudenziali di salvataggio di alcune ipotesi sospette (tra le altre, Cass., 11 febbraio 1982, n. 841; Cass., 11 novembre 1983, n. 6686). Quella arbitrale, in tali casi, è stata considerata un'attività sostanzialmente amministrativa: ovvero, una forma di giurisdizione speciale, preesistente all'entrata in vigore della Costituzione. Ancora di recente, peraltro, questi orientamenti giurisprudenziali sono stati giudicati come «effetti collaterali forse eccessivi» del sindacato di costituzionalità dei diversi regimi arbitrali (così A. Briguglio, *Gli arbitrati obbligatori e gli arbitrati da legge*, cit., 90).

mento», ancorché non obbligatorio, vi sarebbe poi da verificare la ragionevolezza e la funzionalità della disciplina derogatoria al diritto comune: ciò al fine di un eventuale sindacato di costituzionalità della norma primaria: ovvero di un giudizio di legittimità su quella di rango secondario (45). Il problema, in tali casi, spesso riguarda la posizione istituzionale dell'organo di amministrazione degli arbitri e il suo ruolo rispetto alla costituzione del singolo collegio. Si ricordava in precedenza che l'amministrazione dell'arbitrato non è di per sé incompatibile con il carattere volontario della procedura. La presenza di una camera arbitrale, anzi, può facilitare lo svolgimento del giudizio. Si tratta, invece, di evitare ingerenze eccessive, tali da snaturare il principio volontaristico alla base dell'istituto. La questione, di recente, si è posta in giurisprudenza con riguardo all'arbitrato nei lavori pubblici. Il Consiglio di Stato, in proposito, ha affermato che la Camera arbitrale ivi prevista non presenta i requisiti di terzietà necessari per procedere alla nomina degli arbitri nelle singole controversie, di cui sono parte pubbliche amministrazioni (46).

Nel caso dell'arbitrato amministrato sportivo, tuttavia, bisogna precisare che le regole ordinamentali e procedurali fissate nello statuto del Coni e nel regolamento della Camera si impongono alle parti esclusivamente in virtù del rinvio che esse operano a tali fonti, di norma già nei singoli statuti federali. Tali regole, dunque, costituiscono espressione, sebbene mediata, del potere generale delle parti di disciplinare le modalità di svolgimento dell'arbitrato, non certo della 'sovranità' del legislatore statale o di un suo delegato.

Con queste avvertenze, si può comunque osservare che le interferenze tra l'organo di amministrazione degli arbitri e la singola procedura sono limitate. I litiganti sono liberi di scegliere, purché nell'ambito dell'elenco, gli arbitri di parte e possono indicare concordemente il Presidente della Camera quale presidente del collegio. Nello svolgimento del processo arbitrale, l'intervento della Camera è limitato a ipotesi eccezionali. Quanto alla formulazione del giudizio, il nuovo Regolamento della Camera chiarisce che «il lodo è imputabile esclusivamente al collegio arbitrale o all'arbitro unico»; pertanto, «in nessun caso il lodo può essere considerato atto della Camera o del Coni».

Il problema maggiore potrebbe sorgere, in astratto, per le ipotesi residuali in cui spetta al Presidente della Camera il potere di nominare il presidente ed eccezionalmente gli altri membri dei collegi arbitrali. Difficilmente, però, si potrebbe negare la posizione di terzietà e indipendenza della Camera, ora esplicitamente rafforzata, come prima ricordato, anche dal nuovo statuto del Coni (47). A ciò si aggiunga che delle controversie non è mai parte il Coni: questo, anzi, è equidistante rispetto ai litiganti, posto che, a seguito del d.lg. n. 242/1999, l'ente è diventato rappresentativo di tutte le componenti della comunità sportiva (48).

### L'arbitrato amministrato nelle controversie relative all'attività a valenza pubblicistica delle federazioni

Si sono fin qui evidenziati i diversi ambiti di rilevanza dell'arbitrato amministrato sportivo e si sono positivamente verificate le possibilità che tale sistema possa operare anche come rimedio alternativo alla giurisdizione statale. Rimane a questo punto da valutare l'ambito oggettivo entro cui ciò può avvenire. Se, infatti, le controversie riservate alla giustizia sportiva costituiscono il limite «in basso» della competenza arbitrale riconoscibile dallo Stato, possono esistere anche limiti «in alto», che attengono alle materie concernenti diritti indisponibili, in quanto tali non compromettibili in arbitrato per l'ordinamento generale.

Nella previgente disciplina, le federazioni si configuravano come organi del Coni e la giurisprudenza era incline a riconoscerne loro doppia natura, pubblica e privata (49). Allora, dunque, era diffusa la tesi secondo cui, per le controversie relative agli atti emanati in qualità di enti pubblici e pertanto amministrativi a tutti gli effetti, non fosse in alcun modo ammissibile il ricorso all'istituto arbitrale. In tali ipotesi, infatti, si fronteggiavano il potere pubblico e l'interesse legittimo dei privati: cioè, situazioni giuridiche soggettive indisponibili e pertanto non compromettibili in arbitrato (50). A quest'ordine di argomenti, fondamentalmente, si richiama, pur nel nuovo ordinamento delle federazioni, anche la sentenza del Consiglio di Stato prima esaminata (51).

#### Note:

(45) Per riprendere ancora l'impostazione di A. Briguglio, *Gli arbitri obbligatori e gli arbitri da legge*, cit., 101 ss.

(46) Così ancora Cons. Stato, n. 3655/2003, cit.

(47) Lo stesso giudice amministrativo di primo grado (Tar Lazio, n. 2897/04, cit.) come prima riferito, d'altra parte, ha riconosciuto la «posizione di terzietà» della Camera; evidenziando, altresì, la rappresentatività degli arbitri inseriti nell'elenco rispetto alle diverse componenti del mondo sportivo e la rigida disciplina delle incompatibilità.

(48) Su questa configurazione dell'ente, rispetto alle diverse categorie di stakeholders e di associati, si rinvia a quanto argomentato in *La nuova disciplina dell'organizzazione sportiva italiana: prime considerazioni sul decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242*, di «Riordino» del C.O.N.I., in *Riv. dir. sport.*, 1999, 617 ss.

(49) Si veda, per tutti, G. Morbidelli, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 1993, 303 ss.

(50) Si confrontino, in proposito, V. Frarotolo, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Milano, 1995, 144 ss.; C. Persichelli, *Le materie arbitrabili all'interno della competenza della giurisdizione sportiva*, cit., 707 ss. Sul destino delle controversie di amministrazione sportiva in altri ordinamenti, M. Coccia, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, cit., 614 ss.

(51) Sulla vischiosità della concezione tradizionale, che tende a permanere anche nel nuovo e diverso quadro normativo (si veda Cass. sez. un., 1 ottobre 2003, n. 14666), in termini critici, L. Ferrara, *Federazione italiana pallanuoto e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo fa da spettatore?*, in *Foro amm. Cons. St.*, 2004, 93 ss.; in precedenza, si veda anche P. Pizzi, *L'attività delle federazioni sportive tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Foro amm. Cons. St.*, 2002, 3255 ss., in sede di commento a Cons. Stato, VI, 10 ottobre 2002, n. 5442.

È dubbio, tuttavia, che la questione possa essere risolta ancora oggi invocando l'automatica applicazione dei più restrittivi orientamenti tradizionalmente formulati con riguardo alle controversie amministrative (52). Già per queste ultime, è possibile registrare negli ultimi anni una profonda evoluzione normativa e giurisprudenziale (53). Da tempo, si riconosce la compromettibilità in arbitrato delle controversie relative all'attività amministrativa di diritto privato, anche perché di naturale spettanza dell'autorità giudiziaria ordinaria. Più di recente, la l. n. 205/2000 ha esplicitamente affermato la possibilità di risolvere in arbitrato rituale di diritto le controversie su diritti soggettivi devolute alla giurisdizione amministrativa (54). Dalle norme che facoltizzano la negoziazione del potere amministrativo attraverso la stipula di accordi procedimentali, c'è poi chi addirittura trae la conclusione che anche l'interesse pubblico sia disponibile: pertanto, persino le controversie che contrappongono questo agli interessi legittimi dei privati sarebbero passibili di compromesso arbitrale (55).

A maggior ragione, il favor verso l'istituto arbitrale deve manifestarsi nel caso delle controversie sportive, per tre ragioni. In primo luogo, la federazione costituisce un soggetto formalmente e sostanzialmente privato, non pubblico. Soltanto alcune attività individuate nello statuto del Coni assumono «valenza pubblicistica»; ma questa, come ivi chiarito non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse». Appare dunque evidente la forzatura insita nelle letture «panpubblicistiche» (56); la stessa disciplina positiva dà atto della rilevanza per l'interesse generale del fenomeno sportivo, «ma non trae da ciò la conclusione che tutti gli atti degli enti sportivi ... siano espressione di discrezionalità amministrativa» (57).

In secondo luogo, le controversie in esame non riguardano i rapporti tra soggetti giuridici reciprocamente estranei, l'uno, la federazione, titolare di una situazione di potere, e gli altri, le società sportive, destinatarie passive. La federazione, infatti, è l'associazione (privata) di tali società: tra l'una e le altre si contraggono semplicemente della corretta esecuzione del contratto associativo, anche nella sua dimensione procedurale-organizzativa. In questa diversa prospettiva, anzi, è possibile rilevare un'ulteriore estensione del ricorso a istituti arbitrali, come dimostrato dalla recente riforma del diritto societario (58). A ben vedere, è la stessa concezione di disponibilità del diritto ad assumere significativi diversi nella dimensione collettiva e in quella individuale: nella prima, «ciò che è socialmente decidibile è, altresì, arbitrabile» (59).

Infine, né le disposizioni statutarie del Coni e delle federazioni, né la salvaguardia delle clausole compromissorie ivi previste operata dalla l. n. 280/2003, sottraggono all'istituto arbitrale le controversie relative all'attività a valenza pubblicistica. Non si può quindi escludere che anche in questo genere di controversie l'organo ar-

Note:

(52) Su cui, da ultimo, M. Antonucci, *Arbitrato e giurisdizione esclusiva*, cit., 23 ss.

(53) Su questa evoluzione, tra gli altri, S. Cassese, *L'arbitrato nel diritto amministrativo*, in *Riv. am. dir. pubbl.*, 1996, 311 ss., da confrontare con C. Panzarini, *Diritti disponibili, specialità di materie e tipi di arbitrato per la Pubblica Amministrazione*, in *Arbitrato e pubblica amministrazione*, cit., 119 ss.

(54) Su cui, tra i primi, A. Romano Tassone, *L'arbitrato, in il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000*, a cura di B. Sassari e R. Villata, II ed., Torino, 2003, 525 ss.; A. Zito, *La compromettibilità per arbitri con la pubblica amministrazione dopo la legge n. 205 del 2000: problemi e prospettive*, in *Dir. am.*, 2001, 343 ss.; da ultimo, L. Stevanato, *Arbitrato e deroga al giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. am.*, 2004, 122 ss.

(55) In tal senso, G. Verde, *Arbitrato e pubblica amministrazione*, in *Riv. arb.*, 2001, 407 ss., in part. 416; in precedenza, tra gli altri, V. Domenichelli, *Le prospettive dell'arbitrato nei rapporti amministrativi (tra marginalità, obbligarietà e consensualità)*, in *Dir. proc. am.*, 1998, 241 ss., in part. 249 ss.

(56) Queste presuppongono l'adesione a un più generale orientamento volte a qualificare in termini pubblicistici soggetti di diritto speciale incaricati di missioni di interesse generale e, ove ciò non sia possibile, a considerare comunque in termini oggettivamente amministrativi almeno il segmento di attività funzionalizzato all'interesse collettivo (per una critica ai presupposti teorici di questi orientamenti giurisprudenziali, si rinvia alle considerazioni svolte in *Il giudice amministrativo di fronte alla privatizzazione*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, 537 ss.). Con specifico riguardo alle federazioni sportive, per una critica alla riduzione al regime amministrativo dell'attività a valenza pubblicistica, si veda quanto argomentato in *La nuova disciplina dell'organizzazione sportiva italiana: prime considerazioni sul decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, di «Riforma» del C.O.N.I.*, cit., 619-620, e poi in *L'adeguamento del regime giuridico del Coni e delle federazioni sportive*, in questa *Rivista*, 2004, 353 ss.; in termini analoghi, si veda ora anche O. Fortezza, *Le Federazioni sportive: natura giuridica, disciplina, funzioni*, in M. Coccia e altri, *Diritto dello sport*, cit., 75, per il quale l'attività e la pratica sportiva che costituiscono lo scopo delle federazioni non si configurano comunque né come funzione pubblica né come servizio pubblico. Diverse, naturalmente, le conclusioni che possono raggiungerci in altri ordinamenti, come quello francese, ispirati a una concezione enfatica del servizio pubblico, che si riverbera anche sulla disciplina delle federazioni sportive e sul relativo regime (da ultimo, M. Carrius, *Le nouveaux droit des fédérations sportives*, cit., 169 ss.).

(57) Così G. Verde, *Lineamenti di diritto dell'arbitrato*, cit., 33-34.

(58) Sul problema dell'arbitrato nelle controversie societarie, dopo le prudenti avvertenze di E. Fazzalari, *L'arbitrato nella riforma del diritto societario*, in *Riv. arb.*, 2002, 443 ss., per un'interpretazione restrittiva delle controversie arbitrabili, anche nel nuovo quadro normativo, F.P. Luiso, *Appunti sull'arbitrato societario*, in *Riv. arb.*, 2003, 704 ss.; G. Ruffini, *Il nuovo arbitrato per le controversie societarie*, in *Riv. am. dir. proc. civ.*, 2004, 495 ss. Più aperte le posizioni di Biavati, *Il procedimento nell'arbitrato societario*, in *Riv. arb.*, 2003, 27 ss., in part. 37 ss., favorevole alla conoscibilità da parte degli arbitri di giudicare incidentalmente su questioni che la legge non ritiene passibili di valutazione arbitrale, 37 ss.; di A. Marongiu Bonatui, *L'arbitrabilità delle controversie nella riforma del diritto societario, tra arbitrato interno e arbitrato internazionale*, ivi, 51 ss.; e, soprattutto, di E.F. Ricci, *Il nuovo arbitrato societario*, in *Riv. am. dir. proc. civ.*, 2003, 517 ss.

(59) Così A. Zoppini, *I «diritti disponibili relativi al rapporto sociale» nel nuovo diritto societario*, in corso di pubblicazione in *Riv. soc.* Sulla più generale tendenza ad estendere l'area delle controversie compromettibili in arbitrato anche nell'ambito dei rapporti interprivati, C. Consolo, *Sul «campo» dissodato della compromettibilità in arbitri*, in *Riv. arb.*, 2003, 241 ss., che muove proprio dai casi paradigmatici delle controversie di diritto societario e di quelle sottoposte alla giurisdizione amministrativa. In proposito, si veda anche A. Berlinguer, *La compromettibilità per arbitri. Studio di diritto italiano e comparato. I. La nozione di compromettibilità*, Torino, 1999, in part. 137 ss., e 192 ss., sull'allargamento dell'area della compromettibilità negli ordinamenti francese e statunitense, e poi, in II. *Le materie non compromettibili*, in part. 45 ss., sul progressivo superamento degli orientamenti più restrittivi in alcuni settori (anche dove entra in gioco l'attività di *adjudication* di un'autorità pubblica, come nel caso del diritto della concorrenza).

bitrale disponga di un «potere integrale di riesame del merito della controversia» (60).

Naturalmente, il percorso interpretativo qui suggerito, diretto ad estendere l'ambito delle materie compromettibili in arbitrato rilevante per l'ordinamento statale a quelle concernenti l'attività a valenza pubblicistica delle federazioni, necessita di adeguati riscontri giurisprudenziali. Questi possono provenire da una pronuncia del giudice ordinario sul lodo; oppure, da un intervento della Cassazione, per questioni di giurisdizione. Né si può escludere un *revirement* dello stesso giudice amministrativo. La sentenza del Consiglio di Stato n. 5023/2004, d'altra parte, si riferisce a fatti antecedenti sia alla nuova disciplina della giustizia sportiva, che salvaguarda le clausole compromissorie, sia al nuovo statuto del Coni, che afferma il regime privatistico anche dell'attività a valenza pubblicistica delle federazioni. Questi nuovi elementi potrebbero indurre il giudice amministrativo a riconoscere la compromettibilità in arbitrato delle relative controversie; ovvero, quanto meno, a operare una distinzione, nell'ambito dell'attività a valenza pubblicistica, tra poteri autoritativi e discrezionali e atti paritari o vincolati, questi ultimi suscettibili di cognizione in sede arbitrale.

In attesa di ulteriori pronunce dei giudici statali, è bene precisare che le controversie relative all'attività a valenza pubblicistica continuano ad essere sottoposte all'arbitrato amministrato dalla Camera. Anche ove la compromettibilità in arbitrato per l'ordinamento dello Stato sia contestata, non per questo si potrà escludere la soggezione all'arbitrato nell'ambito dell'ordinamento sportivo. Come in precedenza evidenziato, infatti, le condizioni di validità e di efficacia di quest'ultimo prescindono da quelle vigenti nell'ordinamento statale. I soggetti dell'ordinamento sportivo, pertanto, in virtù dell'impegno assunto con l'adesione al contratto associativo, per tutelare i propri diritti, sono comunque tenuti a rivolgersi alla Camera e ad adempiere le condizioni procedurali previste dal relativo regolamento.

A differenza di quanto avviene per le controversie riservate alla giustizia sportiva, però, una volta emanato il lodo, le parti possono rivolgersi alla magistratura dello Stato (salvo eventualmente subire sanzioni disciplinari all'interno dell'ordinamento sportivo per la violazione del «vincolo di giustizia»). In quella sede, allora, si dovrebbe preliminarmente verificare la validità del lodo per l'ordinamento statale ed eventualmente pronunciarne la nullità per incompromettibilità della controversia. Appare, invece, difficile convenire con la tesi del Consiglio di Stato, secondo cui, in tale ipotesi, il giudizio verterebbe su un atto sostanzialmente amministrativo: in quanto tale, direttamente e naturalmente sottoposto al sindacato del giudice amministrativo. Basti considerare che il lodo, come chiarisce il nuovo regolamento, in nessun caso è imputabile alla Camera o al Coni: manca, dunque, innanzi tutto, un soggetto pubblico cui riferirlo per poi poterne postulare il carattere amministrativo (61).

## Conclusioni

L'autonomia dello sport attraversa una fase delicata. A lungo considerata un dogma indiscusso, ora è sin troppo facilmente reputata un mero simulacro. La sua compressione è giustificata in virtù di un primato dell'ordinamento statale, che non conoscerebbe limiti, perché posto a presidio di diritti rappresentati come costituzionalmente intangibili. Al primato dell'ordinamento statale si aggiunge quello del diritto comunitario, che sarebbe fatalmente destinato a travolgere gli istituti propri dell'ordinamento sportivo (62).

Diverse sono le conclusioni se si adotta un approccio in termini funzionali al problema dell'autonomia dello sport. Si tratta, cioè, di valutare in termini di efficienza ed efficacia i diversi sistemi regolativi: quelli fondati sull'autonomia dei privati e quelli istituiti dalle leggi e affidati agli organi giurisdizionali dello Stato (63). In questa prospettiva, la vicenda dell'arbitrato amministrato sportivo è emblematica. Se il rimedio arbitrale, nei suoi diversi ambiti, si dimostra in grado di garantire una «civile convivenza sportiva», così come avviene da vent'anni nell'ordinamento sportivo internazionale, sarebbe allora il sistematico intervento dei giudici statali a risultare contrario ai principi costituzionali del pluralismo e del libero sviluppo dell'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati. L'estensione delle aree di competenza della giustizia dello Stato, in altri termini, si può giustificare soltanto come *extrema ratio*: se, e nella misura in cui, le istituzioni dello sport non risultino in grado di predisporre adeguate forme di tutela.

## Note:

(60) Per riprendere le conclusioni, in generale, di L. Furnagalli, *La Camera di conciliazione e arbitro per lo sport del CONI*, cit., 156.

(61) Una soluzione in forma amministrativa della controversia, invece, è quella prevista nello statuto del Coni, quando si conferisce alla Giunta nazionale del Coni il potere di pronunciarsi, previa acquisizione del parere della Camera di conciliazione e arbitro per lo sport, sui ricorsi proposti avverso le deliberazioni delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate, in tema di revoca o diniego dell'affiliazione di società sportive. Qui, però, il ricorso è avanzato da soggetti che, in quanto estranei all'ordinamento sportivo, non sono vincolati dalla clausola compromissoria prevista negli statuti federali. In una prospettiva *de jure condendo*, naturalmente, non si può escludere che, in luogo dei rimedi arbitrali o in alternativa ad essi, si estendano le forme di intervento del Coni sulle controversie relative all'attività a valenza pubblicistica delle federazioni: queste, anche a salvaguardia dell'autonomia delle federazioni e degli altri litiganti, potrebbero essere affidate direttamente alla Camera, allora davvero operante in forma amministrativa contenziosa. Le relative decisioni, quindi, sarebbero sottoposte alla cognizione del giudice amministrativo. Dovrebbe trattarsi, tuttavia, di un sindacato «debole», come avviene per gli atti «paragiurisdizionali» delle autorità indipendenti.

(62) In proposito, da ultimo, S. Weatherill, «*Far play please!*»: recent developments in the application of EC law to sport, in *Common Market Law Review*, 2003, 51 ss.

(63) In questa prospettiva, ad esempio, K. Foster, *How Can Sport be Regulated?*, in *Law and Sport in Contemporary Society*, ed. by S. Greenfield e G. Osborn, London Portland, 2001, 267 ss., in part. 278 ss.